

¿Hacia dónde va la **universidad** en el **siglo XXI?**

Humberto Muñoz García
Coordinador



¿Hacia dónde va la universidad en el siglo XXI?

¿Hacia dónde va la **universidad** en el **siglo XXI?**

Humberto Muñoz García
Coordinador



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

378.098
H117

¿Hacia dónde va la universidad en el siglo XXI? / coordinado por Humberto Muñoz García
-- 4ª ed. -- México : Universidad Nacional Autónoma de México, Seminario de Educación
Superior : Miguel Ángel Porrúa, 2016
254 p. : 17 × 23 cm. -- (Problemas Educativos de México)

ISBN 978-607-02-8710-7 (UNAM)
ISBN 978-607-524-091-6 (MAP)

1. Educación superior -- América Latina -- Siglo XXI. 2. Cambio educativo -- América Latina -- Siglo
XXI

Primera edición, diciembre del año 2016

© 2016

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
SEMINARIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR
Avenida Universidad 3000
Del. Coyoacán
Ciudad Universitaria, 04510
Ciudad de México
ISBN 978-607-02-8710-7

© 2016

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

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-524-091-6

Cuidado de la edición: Alejandra Recillas
Imagen de portada: *Abstracción integrada*, obra de Carlos Mérida,
ubicada en el Centro Cultural Universitario

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,
por 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

Chihuahua 23, Progreso, Álvaro Obregón, 01080, CDMX

Prólogo
¿Hacia dónde se dirigen
las universidades en el siglo XXI?

*Humberto Muñoz García**

La ciencia, la tecnología, la cultura y la creación artística han tenido que ver con la existencia de la universidad. Una institución encargada de organizar la actividad educativa de nivel superior. Desde su creación, hace casi 10 siglos, la universidad tiene un “ser” cuya naturaleza la ha dotado de capacidad para moverse, superar los obstáculos, de todo tipo, que una y otra vez se le han presentado en este largo trayecto. Ha tenido la habilidad de reubicarse en el espacio educativo de la sociedad y permanecer, en esencia, hasta nuestros días. La universidad es una institución en cambio permanente, lo cual otorga a sus miembros la sabiduría para insertarla, una y otra vez, en la dinámica histórica de las grandes estructuras sociales e impulsar los procesos de renovación seguidos por la sociedad.

En México y en América Latina, las universidades se instalaron en el siglo XVI. Desde entonces, han experimentado transformaciones siempre ligadas a las necesidades de conocimiento para educar a las nuevas generaciones y transformar el entorno, para mantener y hacer crecer el patrimonio cultural de nuestros pueblos. Por eso, han permanecido hasta el siglo XXI.

En esta región del mundo en la que vivimos, las universidades han sido proyectos culturales, instituciones cuyas relaciones con el entorno social, político y económico, han variado en la historia. Son testigos del acontecer histórico de nuestras naciones. Tienen enormes retos en el presente y son capaces de crear futuro. Por ello, se impone reflexionar y analizar hacia dónde se dirigen.

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

A los investigadores que integramos el Seminario de Educación Superior (SES) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) nos ha interesado, desde su creación, analizar los factores que impulsan el cambio institucional de las universidades, particularmente de las públicas que gozan de autonomía. En el análisis de los cambios, hemos seguido una perspectiva interdisciplinaria, privilegiando los enfoques sociológicos y politológicos puestos e interpretados en su contexto histórico. Nos ha interesado estudiar en el pasado los puntos de quiebre de las instituciones, pero también su marcha desde el presente hacia el porvenir.

En el mundo actual, con la llamada globalización, han ocurrido procesos y fenómenos que han reducido las distancias geográficas entre las sociedades, gracias a los medios de comunicación y de transporte. Igualmente, el deterioro del medio ambiente, el cambio climático, la producción y la comercialización ilegal de las drogas, las guerras por los energéticos, las migraciones internacionales y la concentración de la riqueza son, todos, signos de nuestra era.

La resultante del modo de producción que impera se sintetiza en el crecimiento de la desigualdad social, entre y dentro de las naciones. Los cambios estructurales, institucionales e individuales cobran, cada vez, una mayor velocidad. Vivimos desbocados en una suerte de crisis inercial que va a demandar conocimiento científico para dejarla atrás. Y, en esta tarea, las universidades tendrán una importancia mayúscula para que América Latina se supere, desarrolle, elimine la desigualdad y se sitúe de mejor forma en las corrientes mundiales de cambio.

Las universidades tendrán, asimismo, el reto de generar valores y símbolos que vayan reconstruyendo el tejido social, la ética, la moral y la convivencia ciudadana, buena parte de la superestructura que ha sido dañada por una especie de anomia generalizada que acompaña a la incertidumbre como modo de vida, a la contracción del espacio público, al divorcio del Estado de la sociedad civil.

La intensidad de los cambios sociales, de las transformaciones científicas y el avance tecnológico ha tenido un impacto notable sobre la organización y las tareas académicas en las universidades. Del papel estratégico que juegan las universidades, en esta realidad, deriva la necesidad de que sean

conocidas en sus tendencias y pautas de renovación, hacia dónde se dirigen y cómo orientar su trayecto en lo que viene para la sociedad latinoamericana en este siglo XXI.

Y ello tiene que ver, en el plano institucional, con muchas dimensiones: organizativas, laborales, jurídicas, económicas, administrativas, de gobierno e intelectuales, sobre las que se monta la producción de conocimiento y la formación de personas con habilidades para enfrentarse a las realidades de estos tiempos y los del porvenir.

En la UNAM nos hemos preguntado y reflexionado, con el mayor rigor posible, sobre la universidad qué nos hace falta para que la sociedad mexicana pueda transitar en esta etapa histórica. Hemos buscado, debatido, acordado, algunos rasgos para sellar lo que pensamos, los hemos escrito y difundido por varias fuentes.¹ De esta preocupación por lo que viene, ha surgido la inquietud de convocar a un evento para tratar de discernir un horizonte formado de muchas piezas diferentes, y tener algunas ideas que ofrecer para ir hacia adelante.

Éste es el espíritu de la reunión que tuvimos en agosto de 2015 en la Coordinación de Humanidades de la UNAM. Convocamos a un grupo de colegas, que generosamente vinieron de otros lugares a exponer sus ideas. La planeación del Coloquio estuvo sujeta a discusión y consenso entre los miembros del SES. Lo primero fue la aproximación al tema a partir de una pregunta: ¿hacia dónde va la universidad en el siglo XXI?

El rector de la UNAM, doctor José Narro Robles, expuso una conferencia magistral a la que siguieron los puntos de vista de varios rectores de las grandes universidades de América Latina. Nos acompañaron los rectores de la Universidad de Buenos Aires, de Chile y de São Paulo, quienes ofrecieron sus reflexiones sobre el futuro de la universidad en Latinoamérica.²

El rector Narro fijó una postura muy clara de lo que puede seguir para nuestras casas de estudios. Señaló, como muy importante, que la universidad pública en la región debe mantener su sello histórico: el compromiso social de la institución, hecho posible por su autonomía. Esta última le permite ser una institución que genera espacios públicos, de libertad, democracia y

¹Véanse los Cuadernos y los Cuadernos Digitales. Disponibles en (www.ses.unam.mx).

²Sus intervenciones están en videos que pueden consultarse en la página web del SES-UNAM.

justicia social, a la vez que alberga puntos de vista plurales en su seno para constituirse en un centro de debate racional, organizado, para su desempeño como conciencia crítica de la sociedad.

Igualmente, el rector Narro enfatizó la relevancia que tiene la universidad para servir como espacio en el que convergen diversos flujos del conocimiento, que se originan globalmente y que pueden ser aprovechados en la solución de los grandes problemas nacionales. Asimismo, subrayó que en América Latina se impone la unión de esfuerzos institucionales para avanzar con mayor propiedad y proponer salidas satisfactorias a las demandas sociales emergentes.

Dividimos el Coloquio en varias mesas, en las cuales participaron colegas de otras instituciones mexicanas y extranjeras. Vinieron académicos de Finlandia, Estados Unidos, Brasil, Uruguay, así como de Guadalajara, Puebla y varias instituciones de la Ciudad de México. Las exposiciones y discusiones en el Coloquio fueron atendidas, en tiempo real, en 14 instituciones hermanas de la República.

Éste no es un libro de prospectiva, es un libro de análisis e interpretación, en el que las herramientas salen del intelecto para analizar e interpretar situaciones generales. Por tanto, los trabajos presentan puntos de vista sobre una realidad inacabada, que se asemeja a un blanco que se mueve incesantemente, al cual es difícil apuntarle, dispararle y acertarle.

El libro se inicia con una discusión interesante sobre las varias formas, las distintas caras que muestra la globalización para diversos grupos, en diferentes espacios del mundo. Frente a muchas definiciones de lo global, las universidades han tenido que abrir y combinar una enorme pluralidad de funciones para remontar sus desafíos.

Como quiera que se defina o se entienda la globalización, en ella la universidad ha continuado con la producción de conocimiento original, básico y aplicado, significativo e importante para distintas esferas de la sociedad. Igualmente, se ha mantenido como un reservorio del conocimiento históricamente acumulado. Los avances logrados por la universidad en esta época de cambios necesitarán discutirse vinculados a la aparición y presencia de la ciudadanía global. También con relación a la emergencia de

las universidades denominadas de clase mundial, que ahora conviven con las universidades nacionales y locales.

En el Coloquio se discutió la necesidad de vincular la producción de conocimiento y la innovación, que será un factor fundamental para modelar las tendencias futuras de la sociedad. Los nuevos moldes organizacionales de las universidades deberán ser evaluados y apreciados conforme a los resultados que se logren en este sentido; resultados que podrán derivar de la asociación de académicos instalados en distintas universidades, ubicadas en diversos países. En la sociedad red, se espera que las universidades operen mediante alianzas, que conjunten esfuerzos para aprovechar la circulación de los flujos de conocimiento científico a nivel mundial para apoyarse y potenciar capacidades, de tal suerte que la ciencia y sus conocimientos sirvan al cambio de la propia sociedad, a escala planetaria, nacional y local.

En América Latina necesitaremos universidades públicas renovadas, que estén en la punta del conocimiento y con capacidad para formar científicos, profesionistas y ciudadanos. Se discutió, asimismo, que en esta región del continente la ola neoliberal alteró a la universidad y la ha hecho enfrentar tendencias muy complejas, como el cambio en la fisonomía del Estado y las relaciones del binomio público-privado. Estas últimas se ejemplificaron en casos como Brasil, Chile y Colombia, países en los que la matrícula universitaria está más ampliamente representada en instituciones particulares.

El lector encontrará en el libro un panorama interesante sobre la universidad en Brasil, sus avances, límites y dificultades recientes, así como las lecciones que se derivan de las experiencias de universidades como la de São Paulo, la del Distrito Federal y la de Brasilia. La primera de ellas que se ubica como una de las mejores en el subcontinente, y la última que ha sido un experimento notable pensado por Darcy Ribeiro y un grupo de intelectuales.

Volviendo a Latinoamérica, las universidades han sido las principales proveedoras de conocimiento y tienen el gran reto de interactuar e integrarse de manera solidaria para enfrentar las amenazas de ser sustituidas como los máximos enclaves de generación científica, lo que quiere decir que deben desarrollar con todas sus fuerzas la actividad de investigación. Tienen como exigencia principal mejorar su calidad académica, así como pugnar por el desarrollo sustentable de cada uno de nuestros países. No dejar pasar en

sus planes y programas los aspectos éticos y políticos de la formación de los alumnos y abrir espacios públicos y democráticos de deliberación. Volverse instituciones sin fronteras y manejarse mediante estructuras flexibles para responder a los desafíos que se les presenten.

Una de las preocupaciones que tuvimos al organizar el Coloquio, fue organizar una discusión sobre los avances de la investigación en materia de educación superior en México: ¿qué conocemos? ¿Cuáles son las transformaciones del sistema educativo? ¿Qué cosas han dificultado la investigación? ¿Cuál es una posible agenda de investigación para los próximos años? ¿Cómo podemos unir esfuerzos los investigadores para producir nuevo conocimiento que sea pertinente para nuestras instituciones?

Las respuestas a algunas de estas interrogantes, y otras, vinieron en tres exposiciones del Coloquio en las que se abordaron varios de los retos que existen para avanzar académicamente en este campo de estudios.

Un punto central, a mi consideración, es la necesidad de superar el encuadre burocrático que ha asumido la investigación, sujeta a esquemas de evaluación rígidos; otro desafío se refiere a las dificultades que existen en la academia para analizar muchos de los efectos sociales que tiene la educación superior, en virtud de las deficiencias en las fuentes de información; y un desafío más, es cómo resolvemos la necesidad de integrarnos en proyectos colectivos que ameriten un trabajo multidisciplinario.

Asimismo, existen muchos temas sobre los que se han hecho aportes de conocimiento, y, no obstante, todavía quedan por hacerse indagaciones a un mayor nivel de profundidad como, por ejemplo, acerca de una mayor cooperación institucional, la apertura de nuevas opciones educativas, el diálogo entre investigadores y alumnos, los problemas pedagógicos y el uso de las nuevas tecnologías, etcétera.

Además, está pendiente continuar con una discusión de fondo para despejar hasta qué punto la producción de conocimiento ha servido en la toma de decisiones y la ejecución de las políticas públicas. Finalmente, resalta lo expuesto sobre la necesidad de formar investigadores en el campo y atender, de manera especial, la multiplicidad de cuestiones que han alterado los viejos moldes de la docencia como, por ejemplo, la combinación entre el

desgaste de la planta académica y el uso de nuevas tecnologías de la comunicación en el aula.

Para imaginar algunas rutas sobre la dirección que pueden tomar los cambios institucionales a futuro, es fundamental entender, explicar y manejar la naturaleza política de la vida universitaria. Conocer cuál es la historia, los contextos institucionales y las fuerzas que intervienen en las coyunturas de cambio, lo cual es sustancial como escenario en el que se presentan las políticas públicas, que son un factor explicativo de primer orden en las transformaciones organizativas y del poder universitario, su ejercicio, el grado de concentración con el que operan y el logro de la gobernabilidad y la gobernanza. Con estos elementos a la mano se presentó una tipología que seguramente enriquecerá el análisis político del cambio universitario en futuros estudios.

De mucho interés, asimismo, resultó la discusión sobre el federalismo y la educación superior. Porque el federalismo ha tenido en México muchos dilemas que tienen que ver con la política educativa del Estado, particularmente con lo que se refiere a la descentralización y, paradójicamente, con el manejo central del financiamiento educativo de parte del gobierno federal.

El enfoque del federalismo es importante, en el caso de nuestro país, porque permite entender los modos y los ritmos de cambio del sistema de educación superior, ligado a las presiones que tiene el gobierno federal sobre las demandas emergentes, en casi toda la República, por equidad y eficiencia, por un lado, y por la distribución de los recursos ligada a las formas democráticas de vida política, por el otro.

Desde luego, en este libro se discuten los desafíos que le quedan al Estado mexicano para conseguir una mayor equidad sobre el acceso de una mayor masa demográfica al nivel educativo superior, y de los tipos de oferta educativa que pueden existir a nivel estatal y municipal. Los interesados en la geografía política y la expansión del sistema de educación superior encontrarán, en uno de los trabajos, las cuestiones que impactan la descentralización como política pública que afecta a la educación superior.

Finalmente, como se argumentó en otra ponencia del Coloquio, la oferta de educación superior es una función esencial del Estado, si se entiende que las universidades son, ellas mismas, instituciones políticas del Estado, porque

es este último el que las instituye y las regula. Las universidades y los sistemas de educación superior operan en un marco jurídico, propio de cada nación, que está impregnado por las visiones e intereses de los sectores dominantes en la sociedad. Con el Estado, entonces, el juego de la universidad radica en el ejercicio pleno de su autonomía.

A raíz del llamado modelo de capitalismo académico, que se ha implantado en varios países desarrollados, y en Estados Unidos, se abrió como perspectiva enfocar a la universidad como una institución política acotada: la institución opera para contribuir al desarrollo económico y sirve como ejemplo del establecimiento de jerarquías de prestigio, cuya idea, centrada en la meritocracia, es difundida por los medios de comunicación a la sociedad en su conjunto. El régimen meritocrático está en la base de las políticas educativas neoliberales creadas a partir de la relación entre el Estado y el mercado, que es un ángulo crucial en el análisis político de la universidad para entender su papel político en la esfera pública y las direcciones por las que puede trasladarse a futuro.

Hoy en día, la universidad pública, en México y en América Latina, se ha vuelto una institución a la que, pese su carácter autónomo, se evalúa, se audita y se le pide que rinda cuentas. Hasta ahora, las universidades han respondido a lo que han sido las políticas centrales de los gobiernos, siendo la más destacada la de evaluación. Actualmente, se evalúa todo: insumos, procesos, productos, niveles de desempeño, calidad, etcétera, lo cual está ligado al financiamiento y a la transferencia de recursos monetarios condicionados.

Los presupuestos institucionales, ligados al subsidio gubernamental, los salarios e ingresos de los académicos, las cuotas docentes, el prestigio institucional e individual se derivan, en muchos casos y circunstancias, de la evaluación, de las jerarquías institucionales establecidas en los *rankings*, de la competencia por ocupar posiciones de alto rango en la academia.

Este enfoque del manejo institucional ha dado pie al establecimiento de políticas educativas y académicas, y a cambios en las formas de administrar las instituciones públicas. Sin duda, las estructuras y funciones que se han creado con la política de evaluación representan uno de los nudos más

apretados, cuando se piensa lo que puede venir en el futuro para las casas de estudios.

Los miembros del SES presentaron dos textos que se incluyen en este libro. En uno se insiste en la necesidad de establecer una forma de evaluación que estimule la potencialidad docente y de investigación de los académicos. El trabajo incluye una sistematización de las críticas al modelo de evaluación vigente y una media docena de propuestas de cambio. De este trabajo, y del siguiente, se desprende que el sistema de evaluación que se aplica en México se ha convertido en una de las mayores trabas al trabajo académico y a la creatividad intelectual. Habrá que cambiarlo para que los académicos de las universidades públicas se enfilen hacia nuevos derroteros científicos.

En la evaluación se ponen en juego, por ejemplo, la confianza y la credibilidad hacia las instituciones, sus reglas, autoridades y órganos colegiados. El uso de instrumentos para calificar el desempeño, en el actual régimen de evaluación, funciona como medio de control, sujeción y castigo a los actores que hacen la vida en el campus. Por eso, uno de los participantes del Coloquio insistió en la necesidad de tener en cuenta el contexto de las posibilidades materiales y humanas para alcanzar determinados objetivos. El asunto del contexto y de las culturas institucionales ha representado un punto de debate muy importante en México, para juzgar el trabajo desempeñado.

Además, lo que pasa o deja de pasar en las universidades está a cargo de personas concretas o de organizaciones que orientan los comportamientos individuales. Las universidades proveen el marco institucional para las relaciones que mantienen sus actores, de enseñanza, investigación y de carácter social. Son los actores universitarios quienes se relacionan, con mayor o menor intensidad. Tales relaciones se fundan en la cultura institucional y en el significado que se le otorga a la vida académica y a la participación política en los órganos de gobierno universitarios.

Bajo determinadas circunstancias, los profesores o los alumnos pueden volverse sujetos portadores de proyectos educativos y organizativos que afectan el engranaje y la forma de operar del campo social que cubre el gobierno universitario y las políticas que de él emanan. Aunque en ocasiones

también alteran, como los movimientos estudiantiles, las relaciones con la sociedad, sean políticas o de otro orden.

Por su parte, las denominadas agencias internacionales o intergubernamentales tienen presencia en las políticas públicas que guían la vida universitaria. Para orientar la universidad pública hacia el futuro, es indispensable analizar los planteamientos e influencias que tienen dichas organizaciones sobre los gobiernos en la sociedad y su accionar educativo, asimismo, sus diferencias de enfoque y de fondo, los cambios que cada una ha tenido y cómo han jugado políticamente en los últimos lustros. También, cómo se han adaptado en su trabajo dentro del contexto de la globalización, y hasta qué punto se han abierto al diálogo con los gobiernos y con los académicos.

En el Coloquio se formularon muchas preguntas sobre los actores y el futuro institucional de las universidades, el cual dependerá, en buena medida, de cómo los académicos construyan su oficio, y si tienen la capacidad de organizarse y quitarse la imagen de ser meros espectadores de su realidad. Tengo la certeza de que las interrogantes levantadas harán que el lector de este libro se interrogue a sí mismo acerca de lo que les pasa a los académicos en estos tiempos. Una pregunta sustancial, formulada por uno de los ponentes, es si los académicos podrán llegar, en algún momento, a constituirse como sujeto social e intervenir más directamente en la vida institucional.

Igualmente, la universidad pública, que ha sido construida a partir de la lógica del mercado, tendrá un futuro que necesariamente atenderá a lo que hagan o estén dispuestos a hacer los jóvenes estudiantes universitarios. Han sido ellos quienes muchas veces han salido a manifestarse en defensa de la universidad pública y la autonomía, a indignarse ante una privatización educativa bastante grosera, por decir lo menos. En nuestra región continental ha habido bastantes movimientos estudiantiles que han dejado enseñanzas muy valiosas para diseñar lo que sigue con un sector importante de la juventud, y los impulsos que adquiera para hacer avanzar el progreso social.

La universidad pública, en países como los nuestros, seguramente irá experimentando nuevas formas de hacer la docencia y de traer el conocimiento al aula. La institución irá modificando sus tareas y funcionamiento en interacción con los cambios en los modelos de desarrollo que siga la

sociedad, así como también en interrelación con las características que asuma el mercado laboral y el conjunto del sistema de educación superior.

Tendrán un papel cada vez más importante la educación en el posgrado, la formación de productores de conocimiento, así como también la educación abierta y a distancia. Asimismo, la universidad habrá de adaptarse a los cambios en las normas educativas que impongan los gobiernos, al tiempo que responda a las necesidades sociales emergentes.

Una cuestión que subyace al futuro de la universidad, radica en los ajustes o desajustes que sufra su organización. En México, el análisis organizacional de las universidades existe desde hace algunos decenios. Más recientemente, la llamada “nueva gestión pública” ha buscado instalarse en las universidades del país, a medida que ha avanzado la planeación estratégica como política gubernamental. La vinculación del sistema educativo, autónomo y público, con el Estado y las regulaciones que se introduzcan en las leyes que rigen los sistemas llevarán a pensar y a actuar para cambiar la organización de las universidades. En el Coloquio se sugirió la necesidad de ampliar la agenda de discusión para el cambio, observando más la parte organizativa que se desprende de las políticas públicas.

Uno de los ponentes discutió un punto de sumo interés, y es que se ha dado por sentado que la universidad en México, hoy en día, tiene una organización que resulta funcional para el trabajo académico, para cumplir con sus funciones sociales y para enmarcarse en las políticas gubernamentales. En estas condiciones, la universidad ha gozado de estabilidad durante el último cuarto de siglo.

Sin embargo, frente a esta tesis, hay quien argumenta que los avances logrados, que están a la vista, pueden perderse por una inercia que torna rígida la organización del gobierno universitario, que la aleja de los principios y fines, cada vez más, a medida que la organización responde a una burocratización creciente y a intereses de los grupos directivos, dentro y fuera de las universidades. Se apela, entonces, al concepto de autonomía para que la universidad regrese a plantearse por sí misma cómo organizarse y gobernarse.

En este sentido, es indispensable entrar al análisis de las tensiones que causa el cambio organizacional, y las tensiones propias que provoca dicho

cambio, en particular sobre la estructura y el funcionamiento del gobierno universitario. Se ha sugerido mantener presente en el análisis las comparaciones institucionales que puedan hacerse entre las universidades públicas y las privadas, particularmente en aquellos países donde alguna de las dos resulte predominante.

Si el cambio social en la actualidad tiene como motor el conocimiento, si las transformaciones se van a procesar en redes y con sistemas de comunicación cada vez más complejos; entonces nuestras universidades serán imprescindibles en ésta y en las próximas etapas que se vivan en este siglo, para lo cual la investigación, la docencia y la vinculación con la sociedad deben estar estrechamente ligadas.

Al final del Coloquio quedan preguntas que necesitan investigarse. Responderlas será fundamental para tener proyectos políticos propios a la producción, manejo y distribución del conocimiento. ¿Cómo producimos conocimiento pertinente para enfrentar los grandes problemas nacionales que tenemos los latinoamericanos? ¿Cómo formamos seres humanos creativos, críticos, imaginativos, con una cultura de la innovación, éticamente correctos para colaborar en la transformación de su entorno? ¿Cómo reafirmar la idea de que el trabajo académico de las universidades públicas es desinteresado y, al mismo tiempo, comprometido con las causas de transformación social? ¿Cómo hacer para que nuestro trabajo se realice sin fines de lucro? ¿Cómo lo liberamos del poder que no entiende lo que es la academia? ¿Cómo lo podemos orientar para estimular una mayor participación de los académicos en las decisiones institucionales?

Las universidades, en medio de un contexto histórico-estructural que responde a altas velocidades de cambio en la producción del conocimiento, envuelta, esta última, en la prisa y en lo efímero, necesitarán tener capacidades intelectuales desarrolladas al máximo de sus posibilidades para responder a la incertidumbre, signo de los tiempos, transformarse en un medio institucional que propicie una lógica expansiva de la investigación cuyos resultados colaboren en el desarrollo de la sociedad.

La transformación de la universidad requerirá estar acompañada por un nuevo *ethos* académico, nuevas relaciones sociales en el aula, sistemas de evaluación de los que se aprenda para el cambio, y uso de controles para que se cumplan los fines sociales del conocimiento universitario producido.

Profesores y estudiantes tendrán que interactuar entre sí mediados por las nuevas tecnologías de la comunicación, cada vez más enraizadas en la organización institucional de la universidad, en el llamado tercer entorno, que es una idea cuya existencia ya es bastante aceptada.

Finalmente, y siguiendo con esta línea de razonamiento, una de las cuestiones que dejó el Coloquio de 2015 ha sido que la universidad pública, en uso de su autonomía, tendrá que estar cada vez más involucrada en el desarrollo de la sociedad donde se localiza, manteniendo su solidez académica basada en la ética y el rigor científico e intelectual de su labor.

Me parece que interpreto bien a mis colegas del Seminario si concluyo diciendo que el Coloquio ha dejado muchas ideas que nos enriquecen para seguir nuestra labor, en un espacio colectivo, libre, consolidado como grupo de investigación, y con más potencialidades intelectuales, gracias a los aportes que nos dieron todos y cada uno de los participantes en la reunión. En el evento se recreó un marco de relaciones sociales que nos servirá para que podamos interactuar académicamente, analizar y darle el debido significado al rumbo histórico que sigan las universidades públicas en América Latina.

Universidad con compromiso social

*José Narro Robles**

Agradezco la invitación que me hace el Seminario de Educación Superior, en especial a su coordinador, Humberto Muñoz García, para compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el compromiso social de las universidades.

En esta plática, con el permiso de los representantes de instituciones de otros lugares del mundo, me concentraré básicamente en las universidades públicas de América Latina y el Caribe, que comparten características e historia comunes.

Para dar un contexto general sobre la responsabilidad social de nuestras instituciones, expondré primero algunas consideraciones sobre su importancia social y esbozaré un panorama general de la universidad en el mundo de hoy. Enmarcado en el compromiso social y con la mira hacia el futuro, abordaré sucintamente algunos retos tanto de la educación superior como de las instituciones de educación superior en la región latinoamericana. De manera destacada, culminaré con algunas reflexiones sobre la necesidad que tenemos de impulsar una carretera del conocimiento en Iberoamérica.

Importancia social de la universidad

La universidad es una institución fundamental en la evolución y el desarrollo de la sociedad occidental. Dedicada al saber, ha sido testigo y protagonista de los cambios de la humanidad. Ha estado presente en las diversas etapas del desarrollo de la sociedad occidental, en la de las grandes expediciones, en

* Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

el Renacimiento, en la Revolución Industrial y, por supuesto, en la época moderna. La universidad es uno de los grandes inventos del hombre, un espacio donde se desarrolla y cultiva el conocimiento, que es uno de los dones y privilegios del ser humano.

La universidad ha persistido y superado las vicisitudes del tiempo y se ha adaptado a los cambios del mundo porque su materia de trabajo, el conocimiento, siempre ha sido fundamental para la humanidad, y lo es más en esta época. No sólo se ha adaptado a las transformaciones de las sociedades, sino que muchos cambios han sido promovidos por ellas. La universidad trabaja para el futuro, siembra futuro.

En el mundo de hoy, cuando ha cobrado mayor relevancia y centralidad el conocimiento para la producción y los servicios, y por tanto para el desarrollo económico y social, estas instituciones han adquirido mayor importancia.

La universidad latinoamericana

La universidad latinoamericana tiene características propias que la diferencian de sus similares de otras regiones. Esto no es una demostración de regionalismo, es un hecho. Nuestra universidad, particularmente la pública, es una institución comprometida y fuertemente vinculada con la sociedad, lo cual le impone grandes retos que debe enfrentar y resolver.

El movimiento estudiantil de 1918 en Córdoba, Argentina, como sabemos, fue un hito de gran importancia para la universidad latinoamericana, pues representó el primer cuestionamiento a fondo de estas instituciones, en el contexto de la emergencia de las clases medias urbanas. Si la instauración de la República en nuestros países buscó separar a la universidad de la Iglesia, la reforma de Córdoba trató de separar a la universidad del Estado mediante un régimen de autonomía. En el ámbito latinoamericano, desde entonces, se replantearon las relaciones de la universidad pública con la sociedad y, por supuesto, con el propio Estado nacional.

Así, la universidad latinoamericana, con un fuerte énfasis en la extensión universitaria como una de sus funciones, busca llevar al pueblo la

cultura universitaria y atender de manera prioritaria las necesidades de la sociedad. La extensión de los beneficios de la cultura a toda la sociedad es de especial relevancia en sociedades como las nuestras, donde son grandes los rezagos educativos, donde la desigualdad y la pobreza afectan a millones de personas, y donde la ignorancia y el analfabetismo siguen enseñoreándose entre grandes sectores de la población.

Un atributo esencial de la universidad latinoamericana es la autonomía, fundamental para el funcionamiento de nuestras instituciones. La autonomía, como todos sabemos, no es algo estático, es un atributo en evolución y, por ello mismo, en riesgo de sufrir retrocesos. Es necesario entonces asumir y defender la autonomía con responsabilidad, porque garantiza la independencia respecto de todos los poderes económicos, políticos o religiosos. Sólo con libertad de pensamiento puede mantenerse una actitud crítica pero propositiva ante la sociedad. Sólo con la libertad de cátedra y de investigación podremos cumplir debidamente con nuestra encomienda.

La autonomía institucional garantiza y promueve la pluralidad, otro atributo esencial de nuestras instituciones. El ejercicio cotidiano de la tolerancia hace posible la coexistencia de diferentes puntos de vista, de perspectivas teóricas diversas y de distintas ideologías, incluso antagónicas. La tolerancia es una virtud cívica que permite a nuestras instituciones vivir a plenitud sus diferencias. La búsqueda de la verdad y de la belleza en todas sus expresiones requiere de la apertura a la opinión del otro, demanda del debate informado, del diálogo y de la posibilidad del disenso.

En Latinoamérica, la universidad pública ha generado espacios de libertad, democracia, justicia social, apego al derecho, respeto a la diferencia, compromiso y aporte a la solución de los grandes problemas sociales. La preocupación por contribuir a la solución de los problemas nacionales, desde su ámbito académico, se incorporó como una de sus obligaciones. Ésta es, también, parte importante de su compromiso social.

Sin embargo, cabe señalar que un problema de origen de la universidad latinoamericana ha sido su tardía atención a las tareas de investigación. Esto, junto a la resistencia del sector empresarial para invertir en ciencia, tecnología y desarrollo, ha ocasionado un retraso severo en la capacidad de los

países de la región para realizar investigación de vanguardia y desarrollar tecnologías propias.

Nuestros rezagos, frente a los grandes avances que se registran en otras latitudes, nos hacen ver la urgencia que tenemos de incrementar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, particularmente en torno al estudio y solución de los grandes problemas que arrastran nuestros países.

La universidad y las contradicciones de la era del conocimiento

El proceso de globalización, producto en buena parte de la más reciente revolución científico-tecnológica y de informática, ha tenido avances considerables en diversos ámbitos del desarrollo de la sociedad. El conocimiento se ha vuelto central en los distintos procesos y ámbitos de la sociedad, en particular, en la esfera de la producción y circulación de bienes y servicios, por lo que se ha convertido en uno de los principales factores para crear riqueza y para mejorar la productividad.

Sin embargo, los beneficios de estos avances son desiguales para las naciones y para los grupos sociales. En el mundo de hoy persisten y se han agudizado viejos problemas, se han generado nuevas tensiones y rezagos, además de que se ha favorecido la concentración de la riqueza y se han incrementado las desigualdades y la exclusión social. La brecha en el desarrollo de las naciones en muchos casos se ha acentuado en lugar de disminuir, sobre todo en ámbitos como el de la salud, la educación y la ciencia.

En este contexto, el compromiso social de las universidades debe ser reforzado. Es en ellas donde se genera la mayor parte de la ciencia, la tecnología y la innovación de nuestra región. Al respecto quiero hacer una observación, y es que nuestros países no sólo requieren de los aportes provenientes de las ciencias exactas y naturales, de las ingenierías y de las que más impulsan el desarrollo tecnológico. También necesitamos de las ciencias sociales, de las humanidades y las artes porque son fundamentales para el progreso y desarrollo armónico de la colectividad. Es necesario reivindicar la defensa y la promoción de las humanidades y las ciencias sociales.

Es cierto que la sociedad actual progresa y mejora sus niveles de bienestar por los grandes avances tecnológicos, por la innovación, por la aplicación práctica de los conocimientos científicos. Pero también es cierto que la innovación que requieren nuestras sociedades no es únicamente la que proviene de las tecnologías o de las así llamadas ciencias “duras”. Necesitamos también innovación en lo social. Innovación que a su vez requiere de creatividad para solucionar los problemas de siglos como la pobreza, la desigualdad o la exclusión.

Cuando hablamos de innovación en lo social, lo que decimos es que también requerimos de la aplicación práctica de los conocimientos sociales y humanísticos a la sociedad. Para empezar a poner punto final a las situaciones indignas que enfrentan millones de personas, es necesario no sólo buscar nuevas soluciones, sino también nuevos enfoques de los problemas. Para eso no hay nada mejor que las ciencias sociales y el apego a los valores que nos caracterizan como seres humanos.

No creo faltar a la verdad si digo que a la definición de las políticas públicas para combatir la pobreza y la desigualdad, así como a otras políticas sociales, mucha falta le hace tomar en cuenta los conocimientos que producen nuestros científicos sociales. Parte del fracaso de esas políticas se debe a que no se toman en cuenta debidamente y con seriedad las investigaciones sociales y humanísticas.

Las ciencias humanas tienen un valor intrínseco para cualquier sociedad, nos dan pistas del pasado, analizan experiencias, pero también son las disciplinas adecuadas, a través de las artes, la filosofía, las ciencias del comportamiento y la historia, entre otras, para atisbar el futuro, para obtener las herramientas que nos permitan ejercer la creatividad y vislumbrar nuevos caminos para avanzar hacia la sociedad equitativa y justa que todos deseamos, incluso para diseñar nuevas utopías. Las ciencias sociales y humanas son fundamentales para preservar la cultura, por ello, ninguna universidad puede prescindir de ellas.

Toda universidad, sin importar si es pública o privada, se debe a la sociedad. Tiene una gran responsabilidad, un compromiso con los grandes problemas del país, con su crecimiento y desarrollo como nación, y con los más necesitados.

La universidad responde a las múltiples expectativas que sobre ella existen con ofertas académicas diversas, tradicionales o novedosas, con programas de formación, con proyectos de investigación en todas las áreas de la ciencia o con acciones de extensión universitaria y difusión de la cultura. Permanentemente refuerza sus tareas académicas y sus acciones de servicio a la sociedad orientadas a promover la democracia y erradicar la pobreza, la intolerancia, la violencia, el analfabetismo, el hambre, así como a detener el deterioro del medio ambiente.

La fuerza de la razón y el conocimiento son poderosos instrumentos para favorecer el cambio social y para que se definan políticas públicas que favorezcan al conjunto de la sociedad y no a unos cuantos. En este sentido, la universidad influye en la política. No desde las luchas partidarias de la sociedad, sino desde el ámbito académico que le es propio.

Para mí es claro que la educación superior, por todo lo aquí expuesto, no puede considerarse como una mercancía que se vende y se compra, como tampoco puede aceptarse que las universidades deben trabajar únicamente para los mercados. El conocimiento es una necesidad humana que va más allá, mucho más allá de las aplicaciones prácticas que ciertamente existen. El conocimiento trasciende los sistemas políticos, las ideologías o los sistemas económicos.

Retos de la educación superior en América Latina

Los desafíos de la educación superior van más allá del ámbito universitario, por lo que deben ser enfrentados y solucionados con políticas de Estado y con la participación de toda la sociedad. Los retos principales que enfrentan la educación superior y, por ende, las universidades públicas en América Latina y el Caribe son: primero, la ampliación sustancial de su cobertura;

segundo, el reforzamiento de la calidad académica; tercero, la consolidación de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación; cuarto, tener la garantía de un adecuado financiamiento, y quinto, incrementar la cooperación interinstitucional.

En matrícula y cobertura hemos logrado avances considerables. En 1950 la matrícula total de educación superior alcanzaba en América Latina a 266,692 alumnos, equivalente a menos de 2 de cada 100 jóvenes del grupo de edad entre 20 y 24 años (Brunner, 1990). Hoy en día la matrícula total es de 21'500,000, y la cobertura promedio de 44 por ciento (UNESCO, 2012, 2013 y 2014 [tablas]).

La desigualdad también se refleja en este rubro, ya que hay grandes diferencias entre los países y oscila entre 95 y 71 por ciento: Cuba (95 por ciento), Venezuela (78 por ciento), Argentina (75 por ciento) y Chile (71 por ciento); y alcanza menos de 30 por ciento en países como México (28 por ciento), Brasil (27 por ciento), El Salvador (23 por ciento) y Guatemala o Nicaragua con el 18 por ciento (UNESCO, 2014).

La cobertura promedio de la educación superior en América Latina es baja, muy inferior a la de los países desarrollados que sobrepasa el 70 por ciento de cobertura en todos los casos.

Debemos tener claro que la baja cobertura en educación superior, más que un problema de las universidades, lo es de la sociedad en su conjunto. En consecuencia, se trata de un problema que tiene que ser resuelto por el Estado nacional, por los poderes instituidos y, como lo señalé, por el conjunto de la sociedad.

Otro desafío fundamental consiste en elevar y garantizar la calidad de la educación. La exigencia de calidad es consecuencia del compromiso de la educación superior con las necesidades sociales. Aquellos que irracionalmente se oponen al discurso y a la acción en este sentido de búsqueda de calidad, deben ser señalados como adversarios de la colectividad y de su progreso.

Fortalecer y ampliar la matrícula de los estudios de posgrado, en particular los de doctorado, es un desafío más, ya que esto permitirá incrementar las capacidades de investigación en la región y contar con expertos y profesionales de alto nivel indispensables para conseguir una mayor productividad,

una mayor competitividad internacional, un mayor equilibrio en la vida cultural de nuestros países.

La formación de nuevos investigadores en América Latina es reducida. En 2012, la cifra de graduados del doctorado apenas sobrepasó los 22 mil en todos los países de la región, cantidad poco significativa frente a los más de 68 mil graduados de doctorado de Estados Unidos, en ese mismo año.¹ En adición se debe destacar que más de la mitad de los doctores graduados en América Latina corresponden a Brasil.

América Latina enfrenta también el reto de la innovación. Es cierto que la educación superior y sus instituciones tienen que vincularse más al sector productivo, pero también lo es que el sector productivo tiene que interesarse más en generar y promover la ciencia y la tecnología.

El reto de la innovación tecnológica debe ser abordado por las instituciones de educación superior en colaboración con el Estado y también con el sector privado. La inserción competitiva de nuestros países en el escenario global requiere de ciencia y tecnología propias. Dependiendo de la que viene del extranjero es condenarnos a ser una región maquiladora, a sacrificar soberanía, a hipotecar parte del futuro de nuestras sociedades.

Para enfrentar estos desafíos se requiere de un adecuado financiamiento público. Si consideramos únicamente el gasto por estudiante, en la mayoría de los países de América Latina tenemos una inversión muy baja, significativamente menor a la de los países desarrollados. En dólares de 2010, para fines comparativos, Chile y México tuvieron un gasto anual de 7,101 y 7,872 dólares al año, respectivamente, cifra superior a la de la mayoría de los países de nuestra región.

Sobresale el esfuerzo realizado por Brasil, cuyo gasto por estudiante alcanzó más de 13,137 dólares anuales. Conviene tener en mente que el gasto promedio por estudiante en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) alcanza casi 13,500 dólares anuales por alumno (OECD, 2014).

En cuanto a la inversión en ciencia y desarrollo tecnológico, aunque hay diferencias entre países, el promedio de América Latina es también muy

¹ Red de indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana. Disponible en (<http://www.ricyt.org/>).

limitado, y apenas llegaba hace unos cuantos años al 0.75 por ciento del producto interno bruto (PIB). Mientras que en Europa esa cifra fue de 1.94 por ciento, o sea dos veces y media (Conacyt, 2014-2018). Esto sin mencionar que existen países como Israel, que destina más de 4 por ciento de su PIB a la investigación.

Finalmente, y no por ello menos importante, como se suele decir, está el reto de incrementar la cooperación interinstitucional. Las universidades públicas deben aprovechar las ventajas que ofrece la globalización. Las redes nacionales e internacionales, y el intercambio de académicos y alumnos son herramientas que facilitan el uso eficiente de los recursos para contribuir mejor al desarrollo de nuestros países. En pocas palabras, debemos construir puentes y autopistas del saber.

La cooperación entre universidades de América Latina y el Caribe

Una mayor cooperación entre universidades en América Latina y el Caribe puede contribuir a reducir las brechas regionales, apoyar el fortalecimiento de la estructura educativa e impulsar el desarrollo científico común. La cooperación es condición ineludible para que los países latinoamericanos puedan transitar realmente hacia una sociedad basada en el conocimiento.

Las posibilidades de cooperación son diversas. Cualquier propuesta o estrategia común al respecto deberá considerar al menos dos ejes fundamentales: la movilidad regional de académicos y estudiantes, y el impulso del espacio común latinoamericano de la educación superior y la investigación. No partimos de cero, existen proyectos en marcha y una enorme experiencia ganada en el pasado.

Podemos impulsar una gran “Carretera Latinoamericana del Conocimiento” para que nuestros alumnos y académicos vayan de una institución a otra, de un país a otro. Para que el proceso del conocimiento se enriquezca en beneficio de todos. En esto tenemos la referencia del exitoso proyecto Erasmus europeo.²

²En el ámbito latinoamericano existen también organizaciones, iniciativas o redes que buscan la colaboración horizontal entre las universidades. Entre otros se pueden citar los casos de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), del Instituto de Educación Superior de América

Al respecto debo mencionar los distintos planteamientos que se han generado durante los últimos años. En particular debo reconocer los trabajos de Universia y las declaraciones derivadas de su convocatoria a los dos últimos encuentros internacionales de rectores, celebrados en 2010 en Guadalajara, México, y en 2014 en Río de Janeiro, Brasil. De igual importancia es el acuerdo alcanzado por los jefes de Estado y de gobierno de Iberoamérica reunidos en Veracruz, México, en diciembre del año pasado.

En este contexto, debo destacar también la Alianza Académica Latinoamericana que establecimos recientemente la Universidad de Buenos Aires, la de São Paulo y la UNAM para impulsar la “carretera latinoamericana del conocimiento”. Buscamos con este acuerdo favorecer el tránsito de los saberes, de los alumnos y de los académicos. Para concretar este proyecto, las instituciones firmantes estamos preparando los programas de trabajo respectivos.

Palabras finales

Es un hecho que las naciones latinoamericanas, además de compartir la historia, la tradición, el lenguaje y aspectos culturales, casi todos estos asuntos relacionados con el pasado, comparten también el presente y el futuro, querámoslo o no.

Es obligación de las universidades latinoamericanas, principalmente las públicas, incrementar la cooperación interinstitucional para compartir los conocimientos y las experiencias. Hoy contamos con herramientas más que nunca para esta cooperación. Las tecnologías de la información y la comunicación nos dejan sin excusas.

No estamos aprovechando suficientemente las ventajas que tenemos como región. Nuestro país vecino, Estados Unidos, es una potencia en la producción del conocimiento y cuenta con varias de las mejores universidades de todo el mundo. Necesitamos aprovechar más esta situación,

Latina y el Caribe (IESALC) y el de la Red de Macrouiversidades de América Latina y el Caribe. Mención especial merecen los casos de Universia, la iniciativa reciente de la Universidad de São Paulo, Brasil, para constituir una Red Latinoamericana de Universidades de Investigación, al igual que los avances en los trabajos de la Red Emprendia y de la Red Enlaces.

sobre todo cuando vemos claros signos de cambios en su política hacia la parte latina del continente. Además, quiérase o no, es un país cada vez más latinoamericano.

La universidad tiene fines tan arraigados en la naturaleza humana que le han permitido ser una institución casi milenaria, fundamental para todo tipo de sociedades. Desconozco cuántas instituciones sociales puedan decir lo mismo. En todo caso, no creo que sean muchas.

Las universidades, en particular las públicas, deben tomar conciencia de las tendencias mundiales sin perder su rumbo ni su autonomía, y en particular sin menoscabo de su función de ser conciencia crítica de la sociedad. Nuestras universidades no pueden aislarse de lo que acontece en el mundo. Pero sus procesos de cambio deben realizarse sin que su libertad académica tenga merma alguna.

Las universidades constituyen espacios donde pueden confluír las diversas disciplinas académicas para abordar los problemas más urgentes que enfrentan nuestras colectividades. En ellas se forman personas íntegras, con conciencia social y pensamiento abierto y crítico.

Las sociedades y los gobiernos latinoamericanos deben aprovechar más la capacidad intelectual, la experiencia y el conocimiento, así como la infraestructura y el equipamiento con que cuentan las universidades.

Fuentes consultadas

BRUNNER, José Joaquín (1990), *Educación superior en América Latina. Cambios y desafíos*, Santiago de Chile, FCE. Disponible en (www.tierras.edu.ar/biblioteca/7/sist-Brunner%20-%Cap.2%20Unidad%205.pdf), consultado: 27 de marzo de 2015.

Conacyt (2014-2018), *Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018*.

OECD (2014), *OECD Factbook 2014*.

UNESCO (2012), *Global Education Digest*.

_____ (2013), *Global Education Digest*.

_____ (2014), *Informe sobre Desarrollo Humano*, tablas.

Ciudadanía global y el papel de las universidades

Carlos Alberto Torres*

Introducción

Este trabajo analiza el papel que desempeñan las universidades en el contexto de los procesos de globalización y el interés por el desarrollo de la educación para la ciudadanía global. El primer apartado se enfoca en las interconexiones entre las globalizaciones, en plural, y la educación para la ciudadanía global. El segundo apartado presenta un análisis teórico de los diferentes programas que han surgido de la intensa interacción entre lo global y lo local. El tercero aborda el papel de las universidades, haciendo una clara distinción entre las universidades globales y las nacionales.

Globalización y educación para la ciudadanía global¹

Globalización es el término de moda y lo que usaré como escenario del presente análisis. Existen muchas definiciones de globalización, ya que la palabra cuenta con muchas caras (Torres, 2009a; 2009b). Por ejemplo, se ha definido globalización como la “intensificación de las relaciones sociales mundiales que unen a localidades distantes, de tal modo que los acontecimientos locales están condicionados por eventos que ocurren a muchas millas de distancia y viceversa” (Held, 1991: 9). Otro punto de vista señala

* Profesor distinguido de educación y titular de la cátedra UNESCO de Aprendizaje global y la educación para la ciudadanía global. Escuela de Estudios de Posgrado en Educación e Información, UCLA.

¹ Extracto de *Globalizzazioni ed educazione. Classe, etnia, genere e Stato*, Brescia, La Scuola, 2014. Véase también Torres (1998 y 2009a).

que la globalización es “una característica del capitalismo tardío o de la situación de posmodernidad, pero más importante aún [...] la aparición de un sistema mundial impulsado en gran parte por una economía capitalista global” (Luke y Luke, 2000: 287). Otros ven a la globalización como la transformación del tiempo y el espacio en el que cotidianamente se llevan a cabo complejos intercambios e interacciones imposibles de lograr en el pasado (Urry, 1998). Algunos más la perciben como un ataque a los conceptos tradicionales de la sociedad y del Estado-nación, donde la propia naturaleza de la ciudadanía y el cambio social son alterados de manera radical.

La globalización tiene muchas formas y en realidad deberíamos hablar sobre los procesos de las globalizaciones en plural. En este punto me gustaría llamar la atención sobre las principales formas de globalización. Una de éstas, a menudo vista como “globalización desde arriba”, se enmarca en una ideología del neoliberalismo y exige la apertura de las fronteras, la creación de múltiples mercados regionales, la proliferación de vertiginosos intercambios económicos y financieros, y la presencia de sistemas de gobierno diferentes a los del Estado-nación; en especial en forma de acuerdos comerciales internacionales sustentados por el importante papel que desempeña la Organización Mundial del Comercio.

Otra forma de globalización es la antítesis de la primera. A esta última con frecuencia se le describe como “globalización desde abajo”, o antiglobalización. La globalización desde abajo se manifiesta sobre todo a través de individuos, instituciones y movimientos sociales activamente opuestos a aquello que se percibe como globalismo corporativo. Para estos individuos y grupos, el lema es “no hay globalización sin representación” (Sparke, 2013).

Hay una tercera forma de globalización, que se refiere más a los derechos que a los mercados: la *globalización de los derechos humanos*. Con la creciente ideología de los derechos humanos, apoderándose del sistema internacional y de la ley internacional, muchas prácticas tradicionales prevalentes en la estructura de algunas sociedades o culturas específicas (desde prácticas religiosas hasta esotéricas) han sido puestas en entredicho, rebatidas, prohibidas o incluso proscritas. El ascenso de las democracias cosmo-

politas y la ciudadanía global multicultural plural y democrática es el tema de esta versión de la globalización (Rhoads y Szelényi, 2006).

Hay una cuarta manifestación de la globalización que es el distintivo de nuestro mundo contemporáneo: hibridismo. Existen muchas formas de hibridismo en el mundo. Por ejemplo, el movimiento *hip-hop* que se originó en el Bronx ahora se practica en Japón, India y China, después de haberse adaptado a sus respectivas culturas. Lo que todos ellos tienen en común es que en estos casos expresan algún tipo de protesta en contra de las instituciones y son nuevas formas de expresarse de las culturas jóvenes. Otra forma importante de hibridismo tiene que ver con los matrimonios mixtos que dan pie a nuevas categorías difíciles de catalogar dentro de las formas tradicionales de clasificación de raza y/o etnia en las encuestas demográficas.

Existe aún una quinta manifestación de la globalización, que se caracteriza por la intersección de dos procesos definidos por la idea de la “sociedad de la información” y la “sociedad del conocimiento”. La idea de la sociedad de la información se basa en la capacidad de las culturas digitales de transmitir información a todos los rincones del planeta de forma casi instantánea, afectando de este modo el tiempo y el espacio como nunca antes.

Esta cara de la globalización está teniendo un impacto sobre la producción global (cultural y material) en formas que parecieran salir de un libro de ciencia ficción. Su hermana gemela, la aparición de la sociedad del conocimiento, una de las consecuencias de la robotización y la cultura digital, afecta radicalmente la manera en que conceptualizamos los factores de producción, siendo éstos tradicionalmente la tierra, el capital, el trabajo y la tecnología. Ahora debemos agregar un quinto factor de producción: el conocimiento. Esta globalización se encuentra estrechamente vinculada a la idea de una sociedad red hecha realidad gracias al desarrollo de las tecnologías de las culturas digitales (UNESCO, 2005).

Existe una sexta globalización muy bien planteada en la trilogía de libros del sociólogo español Manuel Castells, que define el umbral del siglo XXI como la “sociedad red”. Nunca antes las redes sociales habían sido tan ampliamente discutidas como lo son este momento, en el que la vida en la denominada “Sociedad de la Información” parece ser nuestro lema. Diversos sociólogos, en especial Anthony Giddens y Manuel Castells, ya se han

referido a este fenómeno. Por ejemplo, entre los diversos conceptos a los que Giddens da origen para explicar el fenómeno social contemporáneo en su libro *Beyond Left and Right (Más allá de la izquierda y la derecha)* (1994), vale la pena destacar la “reflexividad social”. De acuerdo con Giddens, esta reflexividad se refiere al conocimiento difundido más allá del campo de acción de los expertos, o lo que este autor llama “sistemas expertos”, a través de las redes de información y comunicación que se han establecido como resultado del desarrollo de nuevas tecnologías computacionales e Internet; esto es, debido a que las nuevas formas de telecomunicación, de información y de conocimiento han ido ganando terreno en Internet, más allá de las fronteras del mundo de los expertos (es decir, los científicos e investigadores o periodistas).

Por último, pero no menos importante, la presencia de estas redes modifica una serie de dimensiones tradicionales de la vida humana como la diferenciación entre los dominios públicos y privados de la acción social. También debemos considerar la singular importancia que tiene la actividad de los blogueros, quienes, sentados en la comodidad de sus casas, inundan el mundo constantemente con mensajes de todo tipo. El asunto de autoridad académica y moral se vuelve tema central cuando se discute la credibilidad de los mensajes, métodos, investigaciones, información, análisis e historias que abundan en Internet.

Existe una séptima manifestación de la globalización. Ésta se extiende más allá de los mercados y, en cierto modo, va en contra de los derechos humanos. Es la *globalización de la guerra internacional contra el terrorismo*. Esta nueva forma de globalización fue impulsada en gran parte por los acontecimientos del 11 de septiembre —que fueron interpretados como la globalización de la amenaza terrorista— y la reacción de Estados Unidos a este acontecimiento. Dicha globalización ha sido representada por la respuesta antiterrorista que ha sido militarista en su naturaleza, resultando en dos guerras de coalición lideradas por Estados Unidos contra los regímenes musulmanes en Afganistán e Irak, bajo el auspicio de la Guerra Global contra el Terrorismo (GGCT). La islamofobia también se asocia a la globalización. El terrorismo y la amenaza terrorista se vieron como sinónimos del Islam y los musulmanes, y se convirtió en una norma mundial. Sin embargo,

el tema central de este proceso fue no sólo su deo militar, sino el énfasis en la seguridad y el control de las fronteras, personas, capitales y mercancías; es decir, lo contrario a los mercados abiertos y el vertiginoso ritmo de intercambio de productos básicos. La seguridad como prerrequisito de la libertad es el tema clave de esta forma de globalización.

Por último, hay una octava forma de globalización, la del terrorismo, representada muy bien por la red de Al Qaeda y sus acciones terroristas de todo tipo. Algunos ejemplos de estas acciones son el secuestro de 300 adolescentes de una escuela cristiana en Nigeria perpetrado por el grupo Boko Haram para forzarlas a convertirse al mahometismo y después obligarlas a casarse con combatientes, y la creciente consolidación de ISIS, que ofrece a los jóvenes descontentos con la modernidad y las prácticas occidentales una tribuna desde la cual luchar por lo que ellos creen es su causa sagrada en el cambio social, y que da lugar a la creación de un nuevo Califato en Levante y el Medio Oriente.

Para concluir este apartado, vale la pena hacer hincapié en las implicaciones de estos tipos de globalización para la educación. Sin duda alguna, la forma dominante de globalización neoliberal ha afectado las “reformas basadas en la competencia”, y ha modificado la política educativa K-12 y la educación superior. Estas reformas se caracterizan por los esfuerzos llevados a cabo para crear normas de desempeño mensurables a través de pruebas estandarizadas (las recientes normas y el movimiento de rendición de cuentas) e introducir nuevos métodos de enseñanza y aprendizaje que conlleven a lograr un mejor desempeño a un bajo costo (ejemplo: universalización de libros de texto), y así mejorar la selección y la capacitación de maestros. Las reformas basadas en la competencia en educación superior tienden a adoptar una orientación vocacional y a reflejar el punto de vista en el sentido de que las escuelas y las universidades existen en gran medida para atender el bienestar económico de una sociedad. La privatización es el esfuerzo de reforma final asociado con la globalización neoliberal, y tal vez el más dominante (Torres, 2013b). En el siguiente apartado se analizarán las agendas que compiten en la globalización.

Programas cosmopolitas y locales: hiperglobalizadores, escépticos y transformacionistas

Existen al menos tres posiciones o agendas en cuanto a los límites y posibilidades de las globalizaciones y su impacto en nuestras vidas. Tenemos a los *hiperglobalizadores*, quienes creen que la globalización es un proceso excepcional que abarca todas las regiones del mundo y todos los aspectos de la vida humana y planetaria, y que es la solución a la pobreza, la desigualdad y a todos los males sociales. Por ende, Thomas Friedman (2005) sugiere que lo mejor es que nos demos prisa en lograr que este mundo sea más plano. Ésta es sin duda la opinión dominante en los medios de comunicación y está sustentada por un diverso número de organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Banco de Exportaciones e Importaciones, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, algunos sectores de las Naciones Unidas, muchos gobiernos occidentales y no occidentales, además de mencionarse en varios informes de la OCDE.

Del lado opuesto se encuentran los *escépticos*, quienes, en su forma más extrema, podrían convertirse en antiglobalizadores. En algún punto medio de este péndulo, y siempre luchando por darle sentido a los límites y las posibilidades de las nuevas realidades, se encuentran las variedades de lo que llamaría los *transformacionistas*, quienes también están divididos en distintos grupos de interés y, en consecuencia, introducen diferentes enfoques.

Hay varias razones de índole económica que condujeron a los *hiperglobalizadores* —y en especial aquellos relacionados con empresas, gobiernos neoliberales y algunos estudiosos— a sostener la opinión de que la globalización es una herramienta poderosa que contribuirá a reducir las desigualdades dentro y entre las naciones. Teniendo en cuenta las intersecciones entre la globalización y la distribución igualitaria, Pranab Bardhan, Samuel Bowles y el desaparecido Michael Wallerstein declararon lo siguiente:

Un flujo más libre de información, mercancías y capitales de las naciones más ricas a las más pobres, debe elevar la productividad y aumentar la demanda de la mano de obra en los países que cuentan con una oferta abundante de mano de obra y que se encuentran tecnológicamente rezagados, dando lugar de esta

manera a una tendencia hacia la convergencia de los niveles salariales por el mismo tipo de mano de obra en todo el mundo. La globalización también impulsaría los mercados más competitivos de productos y reduciría el margen de ganancia —la diferencia entre los precios y los costos marginales—, aumentando de esta manera los salarios reales. Por último, la competencia entre las naciones-Estados y la posibilidad de que los ciudadanos puedan comparar el desempeño institucional de los países también elevará los niveles de credibilidad de las instituciones estatales y paraestatales a menudo dominadas por las élites (Bardhan, Bowles y Wallerstein, 2006: 3).

El contrapunto simétrico a la posición de un economista se basa en la creencia de que la globalización aumenta, en lugar de reducir, el poder de las élites en el mundo (dentro y entre las naciones) y también afecta —algunos dirían que incluso destruyen— la cultura y las formas de percibir y vivir de los individuos, las familias y las comunidades que han sido profundamente afectadas por los cambios en el sistema mundial. Es de gran importancia la manera en que estos cambios afectan a las democracias y a las naciones-Estado, especialmente a los modelos del Estado de bienestar. Sin intención de entrar en discusiones sobre si los diversos procesos de globalización han debilitado al Estado-nación o no, así como su autonomía y capacidad de controlar sus territorios y políticas, es comprensible que los escépticos entiendan las crisis de 2008 como indicadores no sólo del daño que ocasionan los procesos globales, sino también del fracaso del neoliberalismo como modelo económico (véase Torres, 2009a, 2009b y 2013c). Alegan que el desastre económico fue resultado de acciones depredadoras, ambiciosas e irresponsables del capitalismo financiero que llevó al sistema capitalista mundial al borde de su propia extinción.

Uno de los elementos clave que utilizan los *escépticos* para culpar a la globalización, es que ésta ha desatado una ola de desigualdad sin precedentes a nivel mundial. En su vasto estudio, Thomas Piketty afirma que:

Hoy, en la segunda década del siglo XXI, las desigualdades en la riqueza que supuestamente habían desaparecido, se encuentran cerca de recuperar, o incluso superar, sus máximos históricos. La nueva economía global ha traído consigo dos grandes esperanzas (la erradicación de la pobreza) y dos grandes desigualdades (algunos individuos son hoy tan ricos como países enteros) (Piketty, 2014: 471).

Un informe de la OECD de todos conocido sobre la desigualdad, revela que cada vez hay más desigualdad en los países desarrollados, lo que sustenta las críticas de los escépticos.²

Para los escépticos, la globalización ha sido perjudicial no sólo por el aumento de la desigualdad, sino porque el cambio tecnológico ha favorecido mayoritariamente a los trabajadores calificados. De igual forma, como Michael Wallerstein ha sugerido, ha habido una disminución de sindicatos, que son los que defienden el ingreso y los salarios y actúan como barreras ante la desigualdad, además de proteger los fundamentos de la democracia (Austen-Smith *et al.*, 2008).

El menor número de sindicatos ha dado lugar a la caída del salario mínimo (una de las principales razones de la desigualdad) y al aumento de la inmigración (legal e indocumentada), propiciando la “fuga de cerebros” de los países pobres hacia los países ricos. Adicionalmente, algunos señalan el aumento de familias monoparentales, que son, por definición, una de las razones de su empobrecimiento; esto es también percibido como un efecto negativo de la globalización. Por último, los escépticos señalarán la voracidad de las élites que se han apoderado del control de la economía con la presencia del neoliberalismo en los gobiernos y las organizaciones internacionales, dando lugar a un aumento en los niveles de desigualdad.

Las series de tiempo documentadas para el sector de la población con el ingreso más alto a lo largo de los últimos 30 años muestran que este sector ha aumentado significativamente en los países angloparlantes y en India y China, pero no en Europa continental o Japón (Atkinson, Piketty y Sáenz, 2011: 3). Algunos reportajes sobre la creciente desigualdad en el Reino Unido, por ejemplo, revelan que el 10 por ciento de individuos con percepciones más altas tienen ingresos que son 12 veces mayores que el 10 por ciento de menores ingresos; además, es ocho veces más que en 1985. No hay duda de que los escépticos cuentan con poderosos argumentos contra el efecto de la globalización en nuestra vida, y todavía consideran que el Estado-nación es la piedra angular que articula las respuestas a la globalización;

²<http://www.oecd.org/els/soc/dividedwestandwhyinequalitykeepsrising.htm>. Un reciente artículo publicado en el periódico afirma que las 85 personas más ricas del mundo poseen la misma cantidad de riqueza que la mitad de la más pobre. http://www.clarin.com/zona/mundo-vez-desigual-riqueza-multimillonarios-dolares_0_1253874893.html

pero igualmente no tienen grandes expectativas en cuanto al buen desarrollo de un Estado democrático. Es más, los *escépticos* argumentarían que la democracia se encuentra bajo el control de la plutocracia. Incluso los académicos que habían mantenido tradicionalmente una posición afín a las posiciones neoconservadoras, están cayendo en la cuenta de que la decadente (algunos dirían extinta) clase media, considerada como la columna vertebral de la política democrática, no es muy halagüeña para el futuro de la democracia como tal (Fukuyama, 2012).³

Los *transformacionistas* dirían que “la posición de la soberanía, el poder del Estado, y la territorialidad [...] se encuentran actualmente en una relación más compleja que en la época en la que se forjó la nación-Estado moderna” (Lauder, Brown, Dillabough y Halsey, 2006: 45).

Existen muchas clases de transformacionistas que buscan diversos marcos de trabajo, agendas políticas e intereses agregados. En la izquierda se encuentran los *socialdemócratas*, quienes quieren conservar alguna forma del Estado de bienestar y su intervención en la economía, a pesar de las crisis fiscales del Estado que deben resolverse. Hay variedades tradicionales de socialdemócratas, sobre todo en Europa, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, y variedades de socialdemócratas populistas en América Latina y Estados Unidos. Aquí el elemento clave es cómo el Estado-nación puede controlar el comportamiento de los mercados, y cómo ir más allá de los conflictos de clases en el supuesto de que el Estado podría gravar las ganancias de capital y transferir los ingresos a los trabajadores.

Esto ha sido estudiado por Adam Przeworski (2008)⁴ en varias de sus obras, y ha sido secundado por el profesor Robert Reich (1988, 1992) de la Universidad de Berkeley, quien fue secretario del Trabajo en la administración de Clinton, y actualmente es una de las eminencias grises del Partido Demócrata de Estados Unidos.

En la derecha están el *liberalismo de mercado*, cuyos miembros argumentan que el Estado debe desempeñarse en torno a principios básicos de la privatización y la desregulación. Sin embargo, estos últimos no se empeñan

³Véase también (http://jornalgnn.com.br/sites/default/files/documentos/fukuyama_the_future_of_history.pdf).

⁴<http://as.nyu.edu/docs/IO/2800/munck.pdf>.

en destruir ni desacreditar el Estado de bienestar, como lo hacen los hiperglobalizadores, ni tampoco desarticulan las intervenciones del Estado en áreas delicadas a políticas del Estado, relacionadas sobre todo con la acumulación de capital y la legitimación política. La presencia de un *Estado comprador* beneficia a su propia mercadotecnia. Muchos de estos liberales de mercado son realmente provincianos y en ocasiones su interés será opuesto al de las corporaciones multinacionales. Algunos podrían considerarse en el marco teórico de las teorías de dependencia como una burguesía nacional o burguesía compradora.

Surge, contra ambas posiciones, un grupo que a falta de un término mejor llamaré un *libertario-autoritario*, un segmento que podría definirse fácilmente como los proteccionistas o etnonacionalistas. Han proliferado en Europa en las últimas dos décadas, pero también tienen presencia en muchos continentes. Su objetivo final es asegurar las fronteras nacionales y evitar que los inmigrantes ingresen en su territorio para así poder controlar la afluencia de capital e ilegalizar la subcontratación de empleos en el extranjero. De forma por demás autoritaria, quieren ejercer todo el poder del Estado para controlar varios temas dentro de las fronteras nacionales, desde delincuencia hasta cultura y la acumulación de capital. Se oponen al libre comercio y a las formas radicales de la globalización propuestas por los hiperglobalizadores.⁵

Por último, afirmo que existe otra variedad que llamaré los *nuevos demócratas*, quienes se oponen al capitalismo y buscan modelos de igualdad y equidad, haciendo especial hincapié en la forma en la que se podría cuestionar al sistema capitalista sobre elementos claves de clase, raza/origen étnico, género, preferencias sexuales, o discriminación por discapacidad, por nombrar sólo unos cuantos.

Dependiendo de si estos nuevos demócratas defienden el feminismo crítico, la teoría crítica de la raza, la teoría política de la raza, u otras orientaciones teóricas y políticas fundamentales como el neomarxismo y el socialismo del siglo XX, por lo general se encuentran inmersos en las políticas

⁵Partido de la Libertad de Austria (alemán: Freiheitliche Partei Österreichs, fpö), la Liga Norte italiana, vmro de Bulgaria, el Vlaams Belang, ok Strana de la República Checa, Partido de la Libertad de Geert Wilders, y el Frente Nacional de Marine Le Pen son todos ejemplos de esta tendencia.

locales, regionales, provincianas y nacionales, y rebaten los procesos de globalizaciones en varios niveles. Son personas prominentes y vinculadas con las tradiciones multiculturales y poscoloniales de Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Europa occidental, y están presentes dentro de una diversidad de orientaciones en muchas otras regiones del mundo, desde América Latina, África al sur del Sahara hasta la región de Asia Pacífico. Pueden coincidir un poco con las tradiciones socialdemócratas, populistas o socialistas (o postsocialistas) pero, por lo general, no prestan suficiente atención a los acontecimientos internacionales relacionados con un cosmopolitismo democrático emergente.

La mayoría de las variedades de estos nuevos demócratas encajan a la perfección en cualquiera de los extremos del espectro o péndulo entre lo *cosmopolita* y lo *provinciano*. Están profundamente comprometidas y defienden con una imperturbable actitud *provinciana* sus comunidades de enseñanza, sus políticas, su lucha y su compromiso con los diversos procesos de globalización son por lo general territoriales, nacionales o regionales. Con una excepción importante. La solidaridad es importante para los nuevos demócratas, y la solidaridad internacional lo es en extremo para ellos. A pesar de que son provincianos y no cosmopolitas, participan de forma activa en el ámbito nacional e internacional si se trata de evitar que estalle una guerra, y prestando ayuda a gente que ha sido afectada por desastres naturales o causados por el hombre, además de buscar formas de ayudar al planeta mediante la promoción del desarrollo sostenible.

La *democracia cosmopolita* supone “un modelo de organización política en el que los ciudadanos, independientemente de su ubicación en el mundo, tienen voz, pueden manifestar su opinión y tienen representación política en los asuntos internacionales de manera simultánea e independiente de sus gobiernos” (Archibugi y Held, 1995: 13). Desde el punto de vista de la democracia cosmopolita, Richard Falk (1993, 2002) estableció cinco categorías de ciudadanos globales: 1) el “reformador mundial” y partidario del gobierno supranacional; 2) la clase élite de trotamundos que se dedican a actividades comerciales globales; 3) los individuos comprometidos con la sostenibilidad económica y ecológica mundial; 4) los partidarios de las estructuras de gobierno regionales como en el ejemplo de la Unión Europea,

y 5) los activistas transnacionales que participan en organizaciones de base que luchan por los derechos humanos y la democracia. Sin embargo, algunos se podrían clasificar como los representantes del cosmopolitismo democrático: una variedad mundial de nuevos demócratas.

La dialéctica entre los cosmopolitas y los provincianos no puede entenderse simplemente como una taxonomía de estrictas clasificaciones binarias; más bien diría que entre los partidarios de la democracia cosmopolita, y por ende la ciudadanía global, podemos encontrar todas las variedades representadas que se han mencionado, desde los hiperglobalizadores que impulsan los modelos del neoliberalismo, pasando por las formas más sutiles de escepticismo que aún buscan respuestas a sus propios problemas, hasta las diversas variedades de nuevos demócratas, en particular los que aceptan la educación para la ciudadanía global como una forma de solidaridad mundial.

La ciudadanía global no se percibe como una alternativa a la ciudadanía nacional, sino como complemento para reforzar la solidez de las democracias representativas y participativas de todo el mundo que buscan, en última instancia, garantizar el pacto socialdemócrata sobre los derechos de las personas, no sobre los derechos de propiedad (Bowles y Gintis, 1986; Torres, 1998). La ironía de este argumento es que la ciudadanía global añade valor a la ciudadanía nacional. Por otra parte, debido a que el origen de la ciudadanía nacional podría considerarse un asunto pendiente, el valor añadido de la ciudadanía global puede ser un nivel más de apoyo a un proceso de transformación de la creación de la ciudadanía y su educación en modelos basados en los principios de libertad e igualdad para todos.

Considero que la ciudadanía global es percibida como el entendimiento de los vínculos y las conexiones, y el compromiso con el bien colectivo. Robert Rhoads y Carlos Alberto Torres promovieron la idea de que la "ciudadanía multicultural democrática" es aquella en la que la educación contribuye a que los estudiantes desarrollen sus disposiciones y capacidades para poder colaborar, a través de las diferencias sociales y culturales, en su cruzada por la solidaridad. Afirman que estas habilidades son esenciales para la ciudadanía en un entorno global multicultural (Rhoads y Torres, 2006). En un libro galardonado, Robert A. Rhoads y Katalin Szelényi (2011) han

llevado esta hipótesis a otro nivel de complejidad y comprensión, prestando especial atención a las responsabilidades de las universidades. Su posición es, y estoy totalmente de acuerdo con ella, que debemos “promover una visión de la ciudadanía en la que se amplíe el punto geográfico de referencia en cuanto a nuestro sentido de los derechos y responsabilidades y, de cierta forma, también se complique por una visión espacial más expansiva y una mayor comprensión del mundo” (Rhoads y Szelényi, 2011: 160). Continúan aseverando que “el compromiso de los individuos como ciudadanos refleja la comprensión de los derechos y responsabilidades a través de tres dimensiones básicas de la vida social: la política (incluidos los aspectos cívicos), la económica (incluidos los aspectos ocupacionales), y la social (incluidos los aspectos culturales)” (Rhoads y Szelényi, 2011: 17). En este orden de ideas, Soysal propone una “definición posnacional” de ciudadanía en la que los derechos y las responsabilidades de uno están arraigadas no en el Estado-nación, sino en el individuo como persona: “Lo que se había definido antes como derechos nacionales se convierten en derechos legitimados sobre la base de su persona” (Soysal, 1994: 7).

El mundo es complejo. Sería bueno encontrar categorizaciones ordenadas y guardadas en cajas separadas (o conceptos) que resumieran todas y cada una de las agendas, agentes, accionistas, ideologías u orientaciones políticas, por mencionar algunos temas sensibles que afectan a la acción social. Pero esto no es posible. En este apartado pretendo arrojar algo de luz analítica sobre la inmensa incertidumbre que nos rodea. Aunque mi objetivo no es sólo analítico sino también práctico, pretendo dar pie a una conversación que traspase las aburridas y rutinarias clasificaciones burocráticas, las respuestas estándares preenvasadas, y las razones fáciles y simplistas utilizadas en la formulación de las políticas basadas en la racionalidad instrumental.

La idea de la *racionalidad instrumental* es central en la teoría crítica. Aquí se define la combinación del concepto weberiano de la racionalidad como una acción intencional-instrumental, y el concepto de acción instrumental de Habermas. Para Max Weber, la acción intencional-instrumental ha sido “determinada por las expectativas en cuanto al comportamiento de los objetos externos y de otros actores, utilizando estas expectativas como ‘condiciones’ o ‘medios’ para la búsqueda racional orientada al éxito

de lo que el propio agente racionalmente considera los fines" (Weber, citado en McCarthy, 1979: 28). El concepto de la acción instrumental de Habermas "se rige por normas técnicas basadas en el conocimiento empírico. En todos los casos implica predicciones empíricas sobre los acontecimientos observables, físicos o sociales" (McCarthy, 1979: 391). Debo añadir, emulando las críticas de la razón técnica de Marcuse, que toda forma de racionalidad instrumental se rige, siempre que represente un medio adecuado para un fin determinado, por las normas técnicas basadas en el conocimiento empírico, que intenta anticipar y controlar los acontecimientos sociales y físicos. Implica un objetivo sustantivo de dominación y, sin embargo, se ejerce a través del control metódico, científico, calculador y calculado.

Universidades y esferas públicas: imaginarios locales y globales

Algunos podrían argumentar que las universidades, como parte de la "esfera pública" a la Jürgen Habermas, deberían contribuir a crear una "ciencia abierta" y códigos abiertos de comunicación. Ken Kemper lo expresa muy bien:

El concepto de la esfera pública tiene sus orígenes en un argumento de Jürgen Habermas (1962) sobre el Londres del siglo XVIII. La esfera pública era el punto de encuentro de las instituciones, las redes y las actividades, sostenido en la sociedad civil independiente, más allá del Estado-nación y las transacciones del mercado y entrecruzándose con éstos en diversos puntos. Podía encontrarse en restaurantes y cafeterías, en salones y clubes, en teatros y festivales literarios, en salas de junta y universidades y en todos los sitios en donde la gente se reunía y conversaba, así como en un gran número de organizaciones civiles enfocadas en cambiar la opinión o los comportamientos. La esfera pública era en ocasiones crítica con el Estado, y a veces aportaba importantes ideas y apoyo a los proyectos del Estado. Sobre todo, era un foro para la inteligencia crítica y el debate creativo sobre los temas del día; y fue uno de los medios en los que se formó la solidaridad social, junto con la familia, la comunidad, el mercado y el Estado-nación (Kemper, 2008: 1).⁶

⁶ Las universidades y la esfera pública: la creación de conocimiento y Estado en la era de la globalización.

Con este punto de vista de la potencialidad de las universidades como esferas públicas, me referiré ahora a la conexión entre las universidades, la ciudadanía y la cooperación global.

Para hacer esto, crearé una tipología que se asemeje a la que existe entre lo cosmopolita y lo provinciano. Hablaré sobre las universidades globales y las nacionales, respectivamente. Esta tipología es a la vez descriptiva y propositiva. Es descriptiva porque me centro en las agendas diferenciales que están en juego en el contexto de la dialéctica de lo global y lo local (Arnové, Torres y Franz, 2014); es propositiva ya que puede proporcionar un marcador teórico para los estudios empíricos.

Las clasificaciones de universidades se crearon como dispositivos estratégicos de posicionamiento que se han vuelto normales en la vida de las instituciones. Tradicionalmente, el campo de la educación superior ha sido analizado bajo el supuesto de que existen normas, roles y funciones comunes de la educación superior en el mundo contemporáneo. Actualmente este concepto carece de credibilidad, ya que combina el análisis con la normatividad.

Debido a que las clasificaciones son un modelo de pensamiento estratégico, existe una tendencia natural a diluir las múltiples distinciones que existen en la realidad, encapsulando, por tanto, las instituciones grandes, formales y complejas dentro de categorías uniformes. Como resultado, la variabilidad, entre y a través de los departamentos y las escuelas, no ha sido totalmente captada y comprendida. Es en este nivel departamental que la excelencia prospera en las instituciones de educación superior. Al final, una gran parte de la investigación y la política no aporta mucho a la extraordinaria diversidad de estas instituciones a nivel mundial, y hace caso omiso de la forma diferencial en la que responden a los desafíos de lo global y lo local, así como a sus intersecciones, igualmente ignorando la forma en que estas instituciones sobreviven mientras se definen a sí mismas en el proceso de transformación social que la mayoría de ellas experimenta.

Por último, mi tipología es provocadora en un nivel diferente. Quiero hacer hincapié en las tensiones entre el contexto emergente de un número reducido de “universidades globales”, y la práctica cotidiana de una multitud de universidades nacionales que no pueden ser entendidas de la misma forma analítica y política en la que entendemos a las universidades globales.

La posición de una universidad en el sistema mundial deja una profunda huella en su capacidad de captar el exceso de recursos del sistema global más allá de sus fronteras nacionales y geográficas. Su ubicación y “marca” fortalecen su capacidad de captar o atraer cerebros (recursos humanos), tanto a nivel de estudiantes internacionales de grado y posgrado como de profesores distinguidos. A su vez, esos recursos financieros y prácticas aumentan su habilidad para obtener fondos considerables de los gobiernos federales y estatales de las sociedades más ricas del mundo para investigación. Su peculiar y exitosa historia, así como sus prácticas, se ven recompensadas con la producción de conocimientos, y por ser la sede de científicos y escritores galardonados con el Premio Nobel. En pocas palabras, su agenda global marca la vida de las universidades globales que son transnacionales por definición, propósito, intención, práctica e impacto.

En el otro extremo del espectro, las universidades nacionales comprenden un gran número de instituciones que trabajan en diferentes niveles (nacional, regional y local), y que se definen exactamente de manera opuesta caso de las universidades globales emergentes.

Conclusiones: problemas de las globalizaciones
y las universidades globales y nacionales

No hay duda de que la educación superior, y en especial las universidades, tiene una pluralidad de funciones y roles en la sociedad. La misión específica de la universidad es producir nuevos conocimientos en los ámbitos culturales, económicos y sociales; pero también debe preservar el conocimiento históricamente acumulado por las civilizaciones, las sociedades, las comunidades y los individuos.

Las instituciones de educación superior difieren de la educación primaria y secundaria, así como de la educación de adultos y la formación permanente en diversas maneras, no sólo por los diferentes grupos de edad a los que atienden, sino también por su capacidad de producir conocimiento original y preservar el conocimiento de una civilización.

Existen otras contribuciones clave de las instituciones de educación superior como lo son la formación y la educación de la fuerza de trabajo

para poder participar en los mercados laborales globalizados y competitivos. La investigación pura, aplicada y tecnológica, es uno de los pilares que sustentan el dinamismo de la economía del conocimiento, donde las universidades desempeñan también un papel central.

Las comunicaciones constituyen otro elemento clave de las universidades. Éstas tienen responsabilidades clave en relación con las tecnologías de la información, sobre todo cuando vivimos en una “sociedad virtual”, y cuando los modelos de educación a distancia están creando nuevos modos de aprendizaje permanente. Las universidades han tenido una responsabilidad histórica en la difusión del conocimiento en la sociedad en general.

La innovación es el elemento central de la universidad. Esto es, la posibilidad de crear nuevos conocimientos a través de esfuerzos interdisciplinarios, multidisciplinarios o transdisciplinarios. Las universidades son también almacenes del conocimiento, ya que guardan, preservan y facilitan el acceso de las personas al cúmulo de conocimientos históricamente producidos. De ahí la importancia del papel de los museos, bibliotecas y universidades, donde los “almacenes” preservan y ponen a disposición de todo el público el conocimiento y todo tipo de manifestación de la cultura (UNESCO, 2005; Rhoads y Torres, 2006; Enders, File, Huisman y Westerbeijden, 2005).⁷

La función permanente de las universidades es también de suma importancia y no puede ignorarse. De hecho, es esta función la que facilita la integración de las universidades de todo el mundo con las comunidades en la búsqueda de objetivos similares.

En trabajos anteriores, he hablado de las consecuencias de la globalización neoliberal en la educación y las universidades (Torres, 2011a, 2013a). El impacto de la globalización neoliberal en las universidades plantea diversas cuestiones importantes: ¿los cambios hacia una ideología orientada al mercado dentro de la sociedad en general sugieren cambios similares e inevitables en las universidades? ¿Darán lugar estos cambios a la inevitable mercantilización de la actividad profesional, la vida familiar y el medio ambiente, o la vida del profesorado? Si estas respuestas son inevitables, ¿esto requeriría dar un paso en dirección a una ideología de libre mercado

⁷El Internet en el mundo desafía algunos de los aspectos de la legitimidad de la mayoría de las instituciones y diversas manifestaciones culturales, desde libros impresos a museos o universidades, en la preservación de la Kultur de una sociedad o civilización determinada.

a escala global y, por tanto, se requerirá comparar datos para evaluar quién es quién en la educación superior? ¿Hasta qué punto podemos esperar la aparición de una monocultura global en la educación superior una vez que hayamos establecido una clasificación sólida de universidades de calidad a escala mundial? Si bien no todos estos temas pueden abordarse en un trabajo conceptual como éste, me gustaría ofrecer un conjunto de respuestas tentativas que podrían usarse como guía para la investigación empírica del tema.

Como ya he dicho al principio de este capítulo, el neoliberalismo ha fracasado completamente como modelo viable de desarrollo económico, aunque la cultura asociada con éste continúa vigente, convirtiéndose en el nuevo sentido común que da forma al papel del gobierno y la educación. Este “sentido común” se ha convertido en una ideología que desempeña un papel importante en la construcción de la hegemonía como liderazgo moral e intelectual en las sociedades contemporáneas.

La globalización neoliberal, basada en el dominio del mercado sobre el Estado y sobre los modelos de desregulación del gobierno, ha afectado profundamente a la universidad en el contexto del “capitalismo académico”. Las reformas resultantes, racionalizadas como el avance de la competitividad internacional, han afectado a las universidades públicas en cuatro áreas principales: eficiencia y rendición de cuentas, acreditación y universalización, competitividad internacional y privatización. También existe una creciente resistencia a la globalización configurada por reformas impuestas verticalmente que se refleja en los debates públicos sobre la reforma a las escuelas, el currículo y la instrucción, la formación del profesorado y la gestión escolar.

¿De qué forma podemos hacer frente a estos desafíos de la globalización en las universidades, y cómo podemos generar modelos de cooperación global? Planteé el argumento al principio de este trabajo: existen diferentes tipos de universidades públicas y privadas, algunas están más conectadas con los modelos de cosmopolitismo democrático, y otras se identifican más con los modelos de ciudadanía nacional. Ambas responden de manera diferente a las cuestiones de cooperación mundial.

Pero ¿por qué *universidades globales*? Sin duda el mundo se ha globalizado a tal punto que uno de los principales defensores de la globalización,

el periodista Thomas Friedman, ha descrito el mundo como plano. Esta descripción es el resultado de la actividad de los ejecutivos de negocios transnacionales que han hecho del mundo, de acuerdo con Friedman, un campo de juego de comercio donde todos los competidores tienen la misma posibilidad de éxito si son capaces de adaptarse a los caprichos del libre comercio, la inevitabilidad de los rápidos cambios, el panorama de la cultura digital, y una brutal vida en la calle; aunque esta vez a nivel mundial y no sólo en las calles de su propio vecindario.

¿Cuáles son los objetivos de una universidad global para el siglo XXI? Frente a los desafíos de la globalización, algunas universidades se han transformado en universidades globales de investigación. Intentan formar a los estudiantes, pero también desarrollar nuevos conocimientos que tomen en cuenta un mundo cambiante, lleno de hibridez, valores en disputa, diferentes historias y geografías, distintas dinámicas, estructuras sociales y niveles de población. Sin embargo, operan en un mundo que está totalmente interconectado e interpenetrado y, por tanto, se encuentran expuestas a epidemias mundiales, la intensificación del comercio y la circulación de personas, los cambios climáticos, las preferencias de los consumidores, los imaginarios sociales difundidos por los medios masivos, y otros. Todo esto ocurre mientras que las universidades globales de investigación se construyen en torno a modelos científicos que se llevan a cabo en inglés, y con criterios de evaluación derivados del mundo positivista anglosajón; aunque se objetan los conceptos científicos convencionales, en especial en las ciencias sociales y las humanidades, éstos emergen.⁸

Por lo tanto, los papeles y funciones tradicionales de las universidades están sufriendo una transformación. Hay cinco dimensiones clave que deben incorporarse en todo análisis del papel y las funciones de las universidades globales. Éstas incluyen el aprendizaje global, la investigación global, la construcción de la reputación global, el compromiso global y el servicio global. Ocasionalmente, algunas universidades globales de investigación intentan convertirse en centros de actividades científicas y culturales en regiones específicas del mundo, íntegramente respaldadas por gobiernos regionales

⁸He estudiado estas nuevas narrativas de la educación en el prefacio de la edición japonesa (2014) de Arnove, Torres y Frantz (cuarta edición).

y nacionales. Estos papeles y responsabilidades contrastan con las funciones y responsabilidades que se supone deben llevar a cabo las universidades con una orientación más nacional.

El aprendizaje global se refiere a las formas en que las universidades enfocan su orientación teórica y política, e intentan ofrecer conocimientos, competencias y destrezas a individuos específicos, muchos de ellos relacionados con las élites o que aspiran a formar parte de éstas y unirse a las filas del cosmopolitismo democrático o a las de los hiperglobalizadores. Los profesores e investigadores, y en especial los estudiantes de posgrado de estas universidades, se ven a sí mismos trabajando con el cúmulo de conocimientos que ha sido creado por la humanidad, y tratando de mejorar las nuevas fronteras de acumulación de capital a través de modelos de creatividad e inventiva.

La película *Red Social (Social Network)*, que narra la “invención” de Facebook por Mark Zuckerberg mientras cursaba sus estudios en la Universidad de Harvard, o las típicas historias relacionadas con la forma en que Steven Jobs y Bill Gates y sus respectivos colaboradores desarrollaron los productos de la cultura digital que cambiaron la forma en la que vivimos, interactuamos, nos comunicamos y producimos mercancías, destaca que a pesar de que en última instancia estos personajes abandonaron la universidad, ellos continuaron conectados de manera orgánica, o al menos ligados, a las universidades que hicieron posible estas innovaciones. La mayoría de estas universidades actualmente están consideradas como universidades globales de investigación.

El interés por la *investigación global* es una consecuencia esperada dada la naturaleza de las universidades globales de investigación. Por otra parte, como la investigación ocupa un sitio preponderante en el contexto de las universidades globales, ser una institución de investigación es lo que distingue a las universidades globales. Lo anterior se refleja en la calidad de sus investigadores y profesores, así como en sus contribuciones al conocimiento, la tecnología y la productividad a nivel mundial. La investigación global es una pieza central en la *creación de la reputación global*, que ha sido reflejada oportunamente en clasificaciones como el Ranking⁹ Mundial

⁹ La construcción de la reputación está íntimamente relacionada con las clasificaciones y ésta ha proliferado en las últimas tres décadas. Por ejemplo, piense en el Ranking Mundial de Univer-

de Universidades de The Times Higher Education, aunque algunos sostendrán que las clasificaciones de las universidades distorsionan la función y la estructura de éstas (Yeagle, s/f). La mayoría de las clasificaciones se enfoca en la enseñanza (y la forma en la que un gran número de estudiantes internacionales son atraídos a las universidades), la perspectiva internacional, los ingresos de la industria derivados de las innovaciones universitarias, el tipo de investigación y las colaboraciones realizadas por estudiosos situados en diversas fronteras nacionales y publicadas en distintos medios, las menciones que éstas han merecido, los fondos con que cuenta el plantel para investigación, y su clasificación en general.

Por último, el objetivo final de las universidades globales es proporcionar *servicios globales* y, a través de ello buscar los medios que aseguren la *participación ciudadana global*. El tipo de servicio que desean aportar va más allá de las fronteras nacionales de sus respectivos países, en ocasiones, con apoyo de aportaciones de exalumnos donadores que muchas veces no son ni siquiera originarios del lugar, pero que desean realizar una donación filantrópica para ser recordados y reconocidos en su *alma mater*. La participación ciudadana requiere de un modelo de creación de ciudadanía, en este caso, de ciudadanía global, que pueda incorporarse a la interminable creación de ciudadanías: nacional, regional, local y comunitaria.

Muchas de las grandes universidades globales en el mundo, en particular las privadas, son receptoras de donaciones bastante considerables. El tipo de compromiso global que las universidades globales aspiran lograr se relaciona con las instituciones del sistema mundial, las empresas multinacionales o con actividades a nivel nacional y/o internacional de sus propios Estados-nación. La reciente urgencia por crear centros universitarios en la región Asia-Pacífico, y el esfuerzo para que esta región gane prestigio internacional es otro indicador de dicho compromiso global.

Los modelos nacionales de aprendizaje parecen cumplir los requisitos del otro extremo del péndulo, o lo que he dado en llamar, a falta de un mejor término, las *universidades nacionales*. Estas últimas tienden a encontrarse en

sidades de The Times Higher Education, la Guía Mensual de la Universidad de Washington, la publicación anual de QS "World University Rankings", y los más leídos en Estados Unidos, US News & World Report, entre otros.

ciudades, naciones y regiones que no destacan en el sistema global. Se dedican más a la docencia que a la investigación. Carecen de la infraestructura con la que cuentan las universidades globales. Pueden ser incluso mucho más nuevas que las universidades globales tradicionales; vienen a la mente Cambridge y Oxford, que llevan establecidas varios siglos. Muchas de las universidades nacionales no son integrales.

Las universidades nacionales de enseñanza dependen de profesores de medio tiempo y cuentan con un pequeño número de profesores de tiempo completo, pero sólo un puñado se dedica a la investigación. Estos planteles no pueden pagar salarios comparables con los niveles que lo hacen las universidades globales y, por tanto, están expuestos a la continua fuga de cerebros, ya que sus mejores profesores son “capturados” por universidades globales. No cuentan con un profesorado tan altamente calificado como las universidades globales. Muchos de los profesores no tienen doctorados y son profesionales, pero no profesores académicos. Pueden ser profesionales liberales que de vez en cuando dan clases o trabajan como profesores de medio tiempo.

Las universidades nacionales de aprendizaje ayudan a sus comunidades y utilizan esta premisa para justificar su legitimidad política. Salvo algunas excepciones, no pretenden figurar en el entorno nacional y mucho menos en el global, aunque con la disparidad existente en los varios departamentos y escuelas, algunas tienen departamentos que son potencias mundiales del conocimiento en disciplinas específicas y, por tanto, destacan más que algunas de sus contrapartes globales, o porque cuentan con académicos que son eminencias en sus respectivas disciplinas y reconocidos internacionalmente. La fortaleza de las universidades nacionales de aprendizaje radica en su ubicación y sus conexiones con la comunidad.

La familia y las relaciones comunitarias son algunas de las razones por las que no a todos les interesa migrar para fortalecer sus propias carreras académicas. Su trabajo en proyectos dirigidos al desarrollo nacional y, por ende, los compromisos familiares y las experiencias personales, por nombrar sólo algunos, son motivos muy importantes para algunos académicos. Es por esto que no es fácil para las universidades globales capturar, a través

de la fuga de cerebros, a todos y cada uno de estos académicos, en especial, los que cuentan con prestigio internacional.

El grado de colaboración entre las industrias y las universidades nacionales tiende a ser muy limitado, aunque se cuentan experiencias que se apartan de esta norma. La conexión entre la universidad y la industria en ocasiones se ve afectada por la presencia de grupos radicales que se oponen a esta colaboración y/o movimientos estudiantiles, sociales y partidos políticos del sistema político nacional que cuestionan las conexiones entre la universidad y el mundo de los negocios, argumentando que socavan la autonomía universitaria. Sin embargo, también se oponen, en nombre de la autonomía universitaria, a cualquier relación armoniosa con los gobiernos de sus propios países. No aparecen en lugares destacados de *rankings* internacionales, porque las clasificaciones por lo general sólo se enfocan en las 100 mejores instituciones y, sin embargo, son capaces de desempeñar algún papel significativo en los acuerdos regionales (por ejemplo, Mercosur, NAFTA, ASEAN, ALBA), más que en el sistema global.

El último argumento de este trabajo es que las universidades cosmopolitas y nacionales tienen una gran responsabilidad en la creación de la ciudadanía, más aún en el contexto de múltiples globalizaciones que pregonan que la ciudadanía global es un concepto adicional para la participación ciudadana. El neoliberalismo ha cuestionado los papeles y las funciones tradicionales de las universidades, lo cual afecta la participación ciudadana y los conceptos de identidad en la educación superior. Nuestro llamado a las universidades e instituciones de educación superior para que renueven su entusiasmo y fortalezcan el papel que desempeñan en la creación de la ciudadanía, se fundamenta en la urgente necesidad de promover la participación ciudadana y, en consecuencia, el papel de la educación para la ciudadanía (Torres, 2009a).

Tradicionalmente, la educación ciudadana ha sido asociada con la “formación cívica”, que es la enseñanza de la democracia constitucional. Se asocian tres categorías con la formación cívica: los *conocimientos cívicos*, que en el contexto de la democracia constitucional implican el conocimiento de los conceptos básicos que informan de la práctica de la democracia, como son las elecciones públicas, el gobierno de la mayoría, los derechos y obli-

gaciones de la ciudadanía, la separación constitucional de poderes, y la colocación de la democracia en una economía de mercado que es utilizada como la premisa básica de la sociedad civil. La segunda categoría asociada con la creación de la ciudadanía son las *competencias cívicas*, que por lo general tienen que ver con las habilidades intelectuales y de participación que hacen posible el discernimiento y las acciones de la ciudadanía. La última categoría son las *virtudes cívicas*, definidas por lo general en torno a principios liberales como la autodisciplina, la compasión, el civismo, la tolerancia y el respeto. Las universidades pueden dejar de ser relevantes si no crean ciudadanía nacional y global a partir del conocimiento ciudadano y las competencias y virtudes cívicas.

Fuentes consultadas

- ARCHIBUGI, Daniele y David Held (eds.) (1995). *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*, Cambridge, Polity Press.
- ARNOVE, Robert, Carlos Alberto Torres y Stephen Franz (2013). *Comparative Education: The Dialects of the Global and the Local*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.
- ATKINSON, Anthony B., Thomas Piketty y Emmanuel Saez (2011). "Top Incomes in the Long Run of History", *Journal of Economic Literature*, vol. 49, núm. 1, pp. 3-71. Disponible en (<http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/jel.49.1.3>).
- AUSTEN-SMITH, David, Jeffry A. Frieden, Miriam A. Golden, Karl Ove Moene y Adam Przeworski (eds.) (2008). *Selected Works of Michael Wallerstein The Political Economy of Inequality, Unions, and Social Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- BAN KI-moon (2012). *The Global Education First Initiative*. Disponible en (<http://www.unesco.org/new/en/education/global-education-first-initiative-gefi>).
- BARDHAN, Pranab, Samuel Bowles y Michael Wallerstein (2006). *Globalization and Egalitarian Redistribution*, Princeton, Princeton University Press, Russell Foundation.
- BOURDIEU, Pierre (2004). *Science of Science and Reflexivity*, Cambridge, Polity Press.
- BOWLES, Samuel y Herbert Gintis (1986). *Democracy and Capitalism: The Contradictions of Modern Political Life*, Nueva York, Basic Books.

- CASTELLS, Manuel (1996). *The Rise of the Network Society*, Cambridge, Blackwell.
- (1997). *The Information Age: Economy, Society and Culture, II. The Power of Identity*, Oxford, Blackwell.
- ENDERS, Jürgen, Jon File, Jeroen Huisman y Don Westerheijden (eds.) (2005). *The European Higher Education and Research Landscape 2020*, Netherlands, Center for Higher Education Policy Studies.
- FALK, Richard (1993). "The Making of the Global Citizenship", en Jeremy Brecher, John Brown Childs y Jill Kutler (eds.), *Global Visions: Beyond the New World Order*, Boston, South End Press, pp. 39-50.
- (2002). "An Emerging Matrix of Citizenship: Complex, Uneven and Fluid", en Nigel Dower y John Williams (eds.), *Global Citizenship: A Critical Introduction*, Nueva York, Routledge, pp. 15-29.
- FRIEDMAN, Thomas (2005). *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*, Farrar, Straus and Giroux.
- FUKUYAMA, Francis (2012). "The Future of History, Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class?", *Foreign Affairs*, enero-febrero.
- GIDDENS, Anthony (1994). *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*, Stanford, Stanford University Press.
- GOULDNER, Alvin W. (1957). "Cosmopolitans and Locals: Toward an Analysis of Latent Social Roles-I", *Administrative Science Quarterly*, vol. 2, núm. 3, diciembre, pp. 281-306.
- (1958). *Administrative Science Quarterly*, vol. 2, núm. 4, marzo, pp. 444-480.
- (1970). *The Coming Crisis of Western Sociology*, Nueva York, Basic Books.
- HABERMAS, Jürgen (1961). *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press (1962).
- HELD, David (ed.) (1991). *Political Theory Today*, Stanford, Stanford University Press.
- KEMPER, Ken (2008). *Universities and the Public Sphere: Knowledge Creation and State Building in the era of globalization*, Nueva York, Routledge Press.
- LAUDER, Hugh, Phillip Brown, Jo-Anne Dillabough y A.H. Halsey (eds.) (2006). *Education, Globalization and Social Change*, Oxford, Oxford University Press.
- LUKE, A. y C. Luke (2002). "A Situated Perspective on Cultural Globalization", en Nicholas Burbules y Carlos Alberto Torres (eds.), *Globalization and Education: Critical Perspectives*, Nueva York, Routledge, pp. 275-297.
- MCCARTHY, T. (1979). *The Critical Theory of Jürgen Habermas*, Cambridge, MIT Press.
- REICH, Robert (1988). *Education and the Global Economy*, Washington, D.C., National Education Association.
- (1992). *The Work of Nations. Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, Nueva York, Vintage Books.

- RHOADS, Robert A. y Carlos Alberto Torres (eds.) (2006). *The University, State, and Market. The Political Economy of Globalization in the Americas*, Stanford, Stanford University Press.
- RHOADS, Robert A. y Katalin Szelényi (2011), *Global Citizen-Ship and the University: Advancing Social Life and Relation in an Independent World*, Stanford, CA, Stanford University Press.
- SOYSAL, Yasemin (1994). *Limits of Citizenship: Migrants and Postnacional Membership in Europe*, Chicago, Chicago University Press.
- SPARKE, Mattew (2013). *Introducing Globalization: Ties, Tensions, and Uneven Integration*, Malden, Massachusetts, Wiley-Blackwell.
- TEODORO, Antonio y Manuela Guillerme (eds.) (2014). *European and Latin American Higher Education Between Mirrors*, Rotherdan, Sense Publishers.
- TEODORO, Antonio, Carlos Alberto Torres y José Eustaquio Romão (2014). "Institutional Networks in Latin America: Building New Paths in Academic Cooperation", en Antonio Teodoro y Manuela Guillerme (eds.), *European and Latin American Higher Education Between Mirrors, Rotterdam/Boston/Taipei, Sense Publishers*.
- TORRES, Carlos Alberto (1998). *Democracy, Education, and Multiculturalism. Dilemmas of Citizenship in a Global World*, Lahman, Rowman and Littlefield.
- _____ (2009a). *Education and Neoliberal Globalization*, Introducción de Pedro Noguera, Nueva York, Londres, Routledge.
- _____ (2009b). *Globalizations and Education. Collected Essays on Class, Race, Gender, and the State*, Introducción de Michael W. Apple, epílogo de Pedro Demo, Nueva York, Londres, Teachers College Press-Columbia University. [*Globalizzazioni ed educazione. Classe, etnia, genere e Stato*, Brescia, La Scuola, 2014.]
- _____ (2011a). "Public universities and the neoliberal common sense: seven iconoclastic theses", *International Studies in Sociology of Education*, vol. 21, núm. 3, pp. 177-197.
- _____ (2011b). "Neoliberal Globalization and Global University Rankings: The question of World Class Universities", en Paper presented to the Oxford Roundtable, Oxford.
- _____ (2012). "Education and Economic Crisis: The Quest for Human Empowerment", en *Huffington.Post*, Disponible en (www.huffingtonpost.com/carlos-alberto-torres/education-reform-economy-_b_2090463.html).
- _____ (2013a). "Neoliberalism as a new historical bloc: A Gramscian analysis of neoliberalism's common sense in education", *International Studies in Sociology of Education*, vol. 23, núm. 2, pp. 80-106.

- _____ (2013b). "The Secret Adventures of Order: Globalization, Education and Transformative Social Justice Learning", *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, [Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, vol. 94, núm. 238, Brasília, septiembre-diciembre.]
- TORRES, Carlos y Robert A. Rhoads (2006). "Introduction: Globalization and Higher Education in the Americas", en Robert A. Rhoads y Carlos Alberto Torres (eds.). *The University, State, and Market. The Political Economy of Globalization in the Americas*, Stanford, Stanford University Press, pp. 3-38.
- TOURAINÉ, Alain (1968). *Le Comunisme Utopique: Le Mouvement de Mai 1968*, París, Seuil.
- UNESCO (2005). *Towards Knowledge Societies*, París, UNESCO World Report.
- URRY, Jonh (1998). "Contemporary Transformation of Time and Space", en Peter Scott (ed.), *The Globalization of Higher Education*. Londres, Society for Research into Higher Education and Open University.
- YEAGLE, Philip (s/f). Working Paper: University Rankings Distort University Structure and Function, *Arts & Sciences*, Nueva Jersey, Rutgers University, Newark [trabajo sin publicar].

Por un nuevo proyecto: de la “microutopía” a la “universidad emancipatoria”

*Hélgio Trindade**

Introducción

Una mirada retrospectiva sobre la situación de las universidades a fines del siglo XX y en el umbral del XXI revela la presencia de una crítica sistemática al modelo dominante. En las “metáforas de la crisis” se constata que las manifestaciones

[...] en escala internacional a lo largo del siglo XX —rebeliones estudiantiles, paros universitarios, literatura académica y política— produjeron un discurso simbólico que se ha constituido, hoy, en capital político en la defensa o en la crítica a la universidad (Trindade, 2001).

En la Europa continental, las metáforas de la crisis se manifestaron en fuertes llamadas “a salvar a la universidad” del matemático L. Schwartz (1983), presidente del Comité Nacional de Evaluación de Francia, en auto-crítica de la “universidad cautiva” del rector P. Lucas (1987), hasta en la fórmula provocativa del ministro de Educación Socialista, Claude Allègre: “reformular” las universidades es “desengrasar el mamut”. En América Latina, las metáforas utilizadas para expresar la situación crítica de la universidad fueron voceras de denuncias contra las políticas gubernamentales dominantes: desde la “universidad en ruinas” (Trindade, 1999) a las “universidades

* Profesor emérito, rector de la Universidad Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, Porto Alegre, 1993-1997) y de la Universidad Federal de Integración Latino-Americana (UNILA, Foz de Iguazu, 2010-2013). Miembro titular de la Academia Brasileña de Ciencias e investigador senior del Consejo Nacional de Investigación (CNPQ).

en la penumbra” (Gentili, 2001), y, en un lenguaje más incisivo, “la universidad en la encrucijada” (UNESCO, 2003).

La crisis universitaria golpeó al continente latinoamericano, tras el impacto de la devastadora década neoliberal (1980), liderada en Inglaterra por el gobierno conservador de Margaret Thatcher. El modelo inglés se convirtió en referencia internacional, basado en un draconiano sistema de evaluación de las universidades con cortes de financiación y cierre de departamentos. En América Latina, se reprodujeron las políticas privatizantes precursoras de Pinochet (Chile), adoptadas posteriormente por Salinas (México), Menem (Argentina) y Cardoso (Brasil). A partir de ahí se estableció el gran divisor en las políticas gubernamentales: de un lado, someterse al modelo inglés y a las presiones del Banco Mundial; y, del otro, a pesar de la crisis fiscal del Estado, mantener adecuadamente el funcionamiento decente de las universidades (Trindade, 1999: 31-32).

El reformismo europeo posterior fue construido, a partir de la ambiciosa Declaración de Bolonia (1999), con el objetivo de estandarizar los sistemas educacionales al introducir un modelo común de grado/posgrado que permitiera la circulación de los alumnos entre los diversos países de la Unión Europea, y se estableciera así un perfil comparable al modelo americano. La metáfora europea de que la “universidad es un dinosaurio aterrizado en un aeropuerto” fue simbólica al combinar lo tradicional y lo posmoderno. El sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos, en un lenguaje weberiano, en su clásico estudio, *De la idea de la universidad a la universidad de ideas*, propone:

En una sociedad desencantada, el reencantamiento de la universidad puede ser una de las vías de simbolizar el futuro [...] Tal papel es una microutopía. Sin ella, a corto plazo, la universidad sólo tendrá corto plazo (Santos, 1995).

El presente texto intenta retomar, en grandes líneas, ese complejo proceso universitario internacional desde sus orígenes, con el objetivo de permitir una mejor comprensión de la institución universitaria e indicar algunos de sus principales desafíos actuales y futuros.

Para comprender la naturaleza y la permanencia multiseccular de la institución universitaria desde el siglo XII europeo, es necesario reconocerla como una institución social. La historia de las universidades, desde sus orígenes, revela una relación permanente con las sociedades de su tiempo. La universidad como institución social, al transformarse en el tiempo y en el espacio, no sólo conservó la esencia de su identidad, sino rescató la definición de la Magna Carta de Bolonia:

La universidad, organizada internamente de forma diversa por condiciones geográficas y por el peso de los eventos históricos, es la institución autónoma que, de modo crítico, produce y transmite la cultura por medio de la investigación y de la enseñanza (Grendler, 2002).

Las transformaciones del modelo medieval de París y Bolonia, y su capacidad institucional adaptable a los diferentes contextos políticos, económicos o religiosos, comprueban esta hipótesis. Basta analizar los diferentes patrones que históricamente se suceden: la universidad renacentista, la de la reforma protestante, la bonapartista, la humboldtiana, así como sus derivaciones contemporáneas.

En Francia, la tradicional Universidad de París, cerrada por la Revolución, fue sustituida por Napoleón bajo facultades profesionales autónomas, sin universidad, destinadas a formar cuadros para el Estado (1806). En Prusia, como reacción al imperialismo francés, fue instituida por el Estado prusiano la Universidad de Berlín (1810), que incorporó la investigación como indisoluble de la enseñanza.¹ Esos dos modelos fueron, en el plano internacional, las principales referencias en la organización de la enseñanza superior, del siglo XX hasta la época contemporánea.

En América Latina hay un patrón de desarrollo marcadamente diferenciado de la enseñanza superior en las colonias ibéricas. En éstas, el modelo institucional trasplantado al territorio colonial, desde la primera mitad del siglo XVI, reprodujo las universidades tradicionales de la Contrarreforma Ibérica. El modelo español fue el de la vieja Universidad de Salamanca

¹Humboldt, su inspirador, filósofo y lingüista, formó parte del Ministerio de Educación y de los Cultos de Prusia, y el filósofo Fichte fue su primer rector.

(1218) y el de la Universidad de Alcalá de Henares (1499), que permaneció hasta fines del siglo XVIII dominado por el patrón tradicional de las facultades de teología, derecho canónico, artes y medicina (Benjamin, 1964: 17).²

La colonización portuguesa adoptó otra estrategia: en lugar de exportar sus universidades tradicionales (Coímbra y Lisboa), prefirió ofrecer becas de estudio para que los brasileños se diplomaran en la Metròpoli, creando con ello una élite colonial civil, con una formación jurídica e ideológicamente homogénea (Carvalho, 1980). Esta decisión recibía el apoyo de las autoridades coloniales y de los jesuitas, quienes controlaban el sistema educacional portugués, aunque el Colégio da Bahia y los Seminarios de Olinda, Minas y Río de Janeiro, tuviesen nivel equivalente al de las mejores universidades de la colonia española de aquella época.

En el siglo XIX, en el centro de los procesos de independencias nacionales, el nuevo patrón napoleónico tendrá una fuerte influencia en la enseñanza superior latinoamericana. De un lado, contribuyendo en la modernización de las universidades españolas católicas tradicionales al introducir el perfil profesional de las facultades francesas; del otro, al instituir en la colonia portuguesa las primeras facultades y escuelas (medicina, farmacia, politécnica y derecho), sin la creación de universidades, dando seguimiento al patrón de formación jurídica en Coímbra y, a partir de 1827, también en Brasil con la creación de las Academias de Derecho de Olinda/Recife y São Paulo.

Es en ese contexto poscolonial de las jóvenes repúblicas independientes de España, que puede comprenderse la reforma universitaria de Córdoba (1918), su papel en la construcción de la identidad propia de la universidad latinoamericana y su legado simbólico para las universidades del siglo XXI. No se trata de buscar con nostalgia ese momento fundador de la universidad latinoamericana, comprometida con las sociedades del continente, pero sí reflexionar sobre el significado de esa osadía institucional y política. Además de traer al ámbito de la universidad la participación activa del segmento estudiantil, a través de la implantación del cogobierno, que produjo, por su impacto creador, un nuevo modelo institucional que rompió con las

²El aristocratismo en el acceso a la universidad era tal que, en la universidad de San Gregorio Magno, en Quito, hasta inicios del siglo XVIII, los alumnos que solicitaban matrícula tenían que "comprobar mediante procedimiento legal la 'pureza de su sangre'", y probar que ninguno de sus antepasados había ejercido comercio.

amarras del pasado colonial todavía presentes en la universidad elitista de Córdoba.

Como destacó uno de los historiadores del periodo, “el movimiento de Córdoba no surgió de la nada: históricamente se enraíza en la Revolución de Mayo y con la mejor tradición liberal argentina. Tampoco se enclaustra en la universidad, pero tiene una amplia proyección política, porque el malestar universitario se vincula estrechamente con la fractura social que marcó el fin da *belle époque*”.

En Brasil, tan sólo en 1960, por iniciativa de la Universidad Nacional de Estudiantes (UNE), se realizó el Primer Seminario Nacional de Reforma Universitaria (Salvador, Bahía) que traerá al ideario de Córdoba el debate nacional. La Declaración da Bahía “es, por su característica, un documento en fase de transición. Los estudiantes dan nuevo salto en el afán de concepcuar y, a partir de ese entonces, planear su acción”. Dos años después (marzo de 1962) se realizó el Segundo Seminario de Reforma Universitaria, en Curitiba, Paraná), que por primera vez dio “énfasis especial a la participación estudiantil en la administración de las universidades”. En verdad, “la mayor innovación aportada por la Carta do Paraná reside, no obstante en su tercera parte, [en]expone[r] su esquema táctico de lucha por la Reforma Universitaria”.

Ese proceso desembocó en la histórica “greve nacional do terço” [paro nacional del tercio en junio/1961], siendo la mayor movilización de estudiantes universitarios brasileños de aquel periodo (Poerner, 1968: 2000-2007).³ Pese a que haya agotado gran parte de su ideario, la reforma universitaria de Córdoba de inicios del siglo XIX y la lucha de la UNE por la reforma universitaria brasileña en la década de los sesenta, dejaron un legado simbólico que atravesó el tiempo, y que apunta algunas lecciones hacia el futuro. Recuperar la riqueza de la creatividad de aquella generación, en una determinada coyuntura política, económica y social, sin buscar reproducirla, es un ejercicio estimulante para repensar los desafíos de la universidad contemporánea.

Hoy, la lucha por la construcción de una universidad pública, democratizada y comprometida con un proyecto de nación se traduce en otro lenguaje,

³A greve nacional teve uma amplitude inusitada: paralizaram-se 40 universidades brasileiras (23 Federais, 14 particulares e 3 estaduais).

pero guarda su inspiración básica: la construcción de una universidad latinoamericana que busca realizar, de forma permanente, el equilibrio dinámico entre calidad académica, relevancia social y equidad societaria. Sin la combinación virtuosa de esos tres objetivos institucionales, la universidad latinoamericana perderá su identidad originaria.

Brasil: universidades públicas como referencia del sistema

En Brasil, la universidad se institucionaliza tan sólo en el siglo XX, aunque haya habido escuelas y facultades profesionales que la precedieron. Con la venida de la familia real portuguesa a Brasil, surgen las primeras instituciones aisladas de enseñanza superior. En Bahía, en 1808, los comerciantes locales se reúnen y deliberan para pedir al Príncipe Regente, en su paso por Salvador, la fundación de una “universidad literaria”, ofreciendo una importante suma para la construcción del “palacio real” y el “costeo de la universidad” (Teixeira, 1989: 66); pero el joven monarca decide crear, tras consultar a su cirujano mayor, la primera Cátedra de Cirugía (1808), la cual más adelante pasó a denominarse Facultad Médico-Cirúrgica (1812). Con la instalación de la Corte portuguesa en Río de Janeiro fueron fundadas la Cátedra de Anatomía, Cirugía y después Facultad de Medicina (1808), Academia da Marinha (1808), Jardim da Aclimação (1808), Academia Real Militar (1810), Biblioteca Nacional (1810) y la Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios (1816).

En este contexto, la universidad tardía brasileña sólo surgiría después de la tercera década del siglo XX, con la fundación de la Universidade de São Paulo en el año 1934. En realidad,

Brasil estuvo fuera del proceso universitario cuando el tema principal de debate, en el siglo XIX, era la nueva universidad, dedicada a la investigación y a la ciencia. A ese movimiento Brasil lo ignoró, viviendo 114 años, de 1808 a 1932, sin instituciones destinadas a formular y a ministrar la docencia, en el nivel superior, la cultura nacional y la a cultura científica pura (Cunha, 1980).

Una de las paradojas de la educación superior brasileña con la proclamación de la República, fue la introducción de la enseñanza superior privada

por convergencia ideológica entre los positivistas (republicanos antiuniversidad) y los liberales del Imperio (monarquistas antiestatales), durante el Ministerio de Instrucción Pública y de Correos y Telégrafos, del militar positivista Benjamin Constant, basado en dos principios: libertad y laicidad.

El Brasil republicano rompió con la enseñanza superior “oficial” de las facultades y de las escuelas profesionales del Imperio, permitiendo el desarrollo de instituciones “libres”, no dependientes del Estado, emprendidas por particulares.⁴ La Ley Orgánica de 1915 determinó que los establecimientos gubernamentales pasarían a ser “corporaciones autónomas”, gozando de completa “autonomía didáctica, administrativa y financiera”.

Hasta 1932, había en Brasil cuatro universidades fundadas fuera de cualquier vínculo estatal que figure en el origen de las actuales universidades públicas: la de Paraná (1912), de Río de Janeiro (1920), de Minas Gerais (1927) y la Técnica de Río Grande do Sul (1932). La fundación de las universidades de São Paulo (1934) y del Distrito Federal (1935)⁵ cerró el ciclo de las universidades libres que precedieron al sistema estatal posterior a 1930. Con la llegada de la era Vargas, la tradición liberal de la educación superior se interrumpe con la promulgación del Estatuto de las Universidades, sometidas, a partir de aquel entonces, a reglas definidas por el Estado. Desde entonces, quedó establecido el monopolio estatal en el desarrollo de las universidades públicas, sin impedir con ello la presencia de un sector privado.

El Decreto 19.851 del 11 de abril de 1931, firmado por el jefe del gobierno provisorio, Getúlio Vargas, y su ministro, Francisco Campos, consagró el “Estatuto de las Universidades Brasileñas”, instituyendo un sistema universitario con fuerte control estatal en el que las instituciones gozarían de “personalidad jurídica y de autonomía administrativa, didáctica y discipli-

⁴La expresión instituciones “libres” no se confunde con el uso europeo (Universidad Libre de Berlín o de Bruselas), que significaba fuera del control de la Iglesia. En Brasil, el “libre” legalmente era fuera del control estatal y laica, constituidas por grupos de una determinada área profesional (Escuela de Ingeniería o de Derecho en los comienzos de la UFRGS) y no empresas educacionales, como ocurrirá a partir de la fuerte expansión de la enseñanza superior privada en las décadas de 1970-1980, y con la promulgación de la Constitución de 1988.

⁵Diferentemente de la USP, construida con el apoyo del periódico *O Estado de S. Paulo*, la UDF fue concebida por Anísio Teixeira y tuvo el patrocinio del Distrito Federal, que por no ser “estatal”, ha sido cerrada por el Ministerio de Educación, bajo presión de la Iglesia católica por su carácter laico.

na” en los términos del artículo 9º del Decreto.⁶ La creación de la universidad brasileña tiene sus especificidades: además de tardía con relación a la América Hispánica, nació con la USP, en 1934, como una respuesta clásica para hacer frente a una derrota política.⁷ En el plan de la federación, el modelo universitario fue establecido y se expandió por el territorio nacional como institución estatal (Decreto del 11 de abril de 1931) y tiene su modernización implantada durante el régimen militar (Ley 5.540 del 28 de noviembre de 1968).

Brasil, aunque disponga de un importante número de Instituciones Federales de Enseñanza Superior (IFES) repartidas por el territorio nacional, necesita comprometerse más con su desarrollo, democratizar el acceso de modo más inclusivo, una vez que sus instituciones de enseñanza superior tenga uno de los menores índices de matrícula entre los grandes países de América Latina. Una reestructuración de la educación superior debería tener, en términos nacionales, como uno de los objetivos centrales, expandir el sistema público superior para que éste pueda cumplir la misión de ofrecer educación de calidad con inclusión social.

Las instituciones de educación superior (IES), deben ser repensadas en conexión con los grandes *impasses* y dilemas que deben ser superados por Brasil en las próximas décadas: contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo sustentable, capaz de conciliar crecimiento económico con justicia social y equilibrio ambiental.

En Brasil, la educación superior está desafiada a ejercer un papel de liderazgo en la construcción de un proyecto nacional para un país que aspira legítimamente a ocupar un lugar relevante en la división internacional del conocimiento. Se hace imperioso, después de más de cuatro décadas de la

⁶Artículo 9º “As universidades gozarão de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, didática e disciplinar, nos limites estabelecidos pelo presente decreto, sem prejuízo da personalidade jurídica que tenha ou possa ser atribuída pelos estatutos universitários a cada um dos institutos componentes da universidade. Paragrapho único. Nas universidades oficiais federais ou estaduais, quaisquer modificações que interessem fundamentalmente à organização administrativa ou diatáctica dos institutos universitários, só poderão ser efetivadas mediante sanção dos respectivos governos, ouvido o Conselho Nacional de Educação”.

⁷Me refiero a la derrota revolucionaria del Estado de São Paulo frente la alianza de los estados de Minas Gerais y Río Grande do Sul, que sacó a los paulistas del poder central. El proyecto para formar una nueva élite capaz de enfrentar el nuevo orden político dio origen a dos proyectos: la Escola Livre de Sociologia e Política (1933) y la Universidade de São Paulo (1934), ambas impulsadas por un pensamiento liberal oligárquico dominante.

Ley universitaria de 1968, una nueva reestructuración de la educación superior que signifique, en el contexto democrático actual, un pacto entre gobierno, universidades públicas federales y la sociedad para elevación de los niveles de calidad académica y social.

Ésa es una cuestión que está, hoy, en el centro de las discusiones entre las concepciones de autonomía universitaria. Todos esos factores están alterando la identidad propia de la educación superior y su especificidad de institución social, afectando su autonomía académica por la erosión del espacio público y por la privatización del *ethos* académico (Slaughter y Leslie, 1999).

La universidad pública tiene importancia fundamental por su posición de liderazgo en la investigación académica y en la formación de cuadros calificados en posgrado en el país y en el exterior. La universidad pública es, actualmente en Brasil, la principal productora de conocimientos científicos y tecnológicos.

Fortalecer el sistema público, por medio de una red de instituciones de referencia implantadas en todo el territorio brasileño, es absolutamente esencial para que las universidades cumplan su misión y su compromiso social, sin echar mano de la cooperación solidaria de los demás países de América Latina. Esa valoración del papel de la educación superior contrasta con el cuadro brasileño que enfrenta, hoy, el mayor desafío en términos latinoamericanos: el nivel de acceso a la educación superior, a pesar de la expansión del plano de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI),⁸ que dobló el número de alumnos en las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES), y que todavía es uno de los más bajos comparado con los grandes países del continente. La proporción de estudiantes matriculados en instituciones públicas (60 por ciento) fue hasta 1960 superior al de las particulares (40 por ciento), pero se redujo drásticamente en las últimas siete décadas, representando hoy menos de un tercio del total: el peso de la matrícula en instituciones privadas se convirtió, en promedio, el más alto de América Latina (75 por ciento), superando ampliamente a países como Colombia y Chile con fuerte expansión privada.

⁸El REUNI es una nueva política del Ministerio de Educación Superior (MEC) del periodo del gobierno de Lula, con el objetivo de financiar la expansión de las universidades públicas federales en nivel de grado: reestructuración curricular; renovación pedagógica, compromiso social e inclusión con programas especiales (cuotas, becas de permanencia), PROUNI (becas públicas en las universidades privadas) y movilidad intra y interinstitucional.

Esos datos podrían comprometer el futuro del sistema de educación superior brasileño, agudizado por la reducción de la financiación pública de las políticas de ajuste neoliberales promovidas activamente por el gobierno de Cardoso. La reanudación de las inversiones en educación superior llevadas a cabo en el gobierno de Lula produjo un ciclo virtuoso: expansión, diversificación e interiorización de carreras de grado; duplicación de la oferta de plazas en las IFES, así como el fuerte crecimiento de los institutos federales en todo el país, y la adjudicación de más de un millón de becas a través del PROUNI. Hay que destacar que Brasil dispone de un sistema de posgrado robusto —el más completo y mejor calificado de América Latina, formando 14 mil doctores al año—, lo que le asegura al país un reconocimiento internacional de sus áreas de investigación y posgrado, gracias a una política de Estado ejecutada con rigor a lo largo de varias décadas.

Universidades brasileñas paradigmáticas: avances y límites

A lo largo del siglo XX, Brasil ha creado algunas universidades paradigmáticas, las cuales resultaron modelos de referencia. La matriz franco-alemana de la Universidad de São Paulo (1934) influyó en el desarrollo de la mayoría de las universidades brasileñas hasta la década de los sesenta, cuando la Universidade de Brasília (1962), dirigida por Darcy Ribeiro, cambió el eje de referencia para las universidades brasileñas influida por el modelo americano. Tuvo también su originalidad paradigmática la Universidade do Distrito Federal (1935), del gran educador Anísio Teixeira.

En el plan internacional, el paradigma de la universidad moderna por excelencia fue el de la Universidad Libre de Berlín, incorporando las academias científicas en la enseñanza superior. El modelo prusiano atrajo a las universidades americanas tradicionales de la costa este, marcadas por el modelo inglés como universidades elitistas de enseñanza, de cuya simbiosis nació el concepto contemporáneo de “universidad de investigación”. Profesores americanos y franceses fueron a estudiar y a conocer la Universidad de Berlín.

De la misma forma, las repúblicas latinoamericanas, tras haber adoptado las facultades y escuelas napoleónicas, fueron atraídas por la experiencia alemana. En Argentina, por ejemplo, Domingo Sarmiento —después de haber conocido Alemania— estimuló (Charle, 1994: 121-129) a las universidades de los abogados para que importaran investigadores alemanes.

En el caso brasileño, las principales universidades paradigmáticas no lograron, a pesar de haberse convertido en instituciones de reconocimiento internacional, implementar adecuadamente su proyecto original. De ahí la importancia de analizar algunas de las razones que dificultaron la plena realización de sus proyectos, a partir del ejemplo de tres universidades brasileñas (USP, UDF, UNB).

La Universidad de São Paulo (USP): instituida en 1934, fue el primer paradigma y la institución fundadora de la universidad moderna de Brasil. Tomó como modelo de referencia la universidad francesa, reestructurada a fines del siglo XIX con la implantación de la III República, pero también fue influida por la Universidad de Berlín, creada en Prusia a comienzos del siglo XIX.

La USP absorbió este modelo francés de la universidad reformada por la III República, a fines del siglo XIX, e hizo una incorporación selectiva del modelo alemán en la nueva Sorbonne, que fue reforzado por la presencia significativa de la misión francesa desde su implantación. El modelo de la universidad alemana aportaba, como contribución, una estructura universitaria integradora de enseñanza e investigación, teniendo como eje articulador la Facultad de Filosofía. Ésta fue la matriz de lo que se dio por llamar posteriormente “universidad de investigación”.⁹ En realidad, el modelo de la USP representó un compromiso entre las facultades profesionales preexistentes (Derecho, Medicina e Ingeniería) con la Facultad de Filosofía, Ciencias y Letras. Fue ésta la que, en realidad, constituyó el tejido académico de la nueva universidad que será la base de las áreas académico-científicas para la enseñanza y la investigación en grado y posgrado, a partir de un sistema de cátedras tradicionales.

⁹Estados Unidos y Francia enviaron alumnos y profesores para conocer al nuevo modelo, luego fundaron las universidades de investigación americanas de la costa este (Harvard, Yale, Princeton, etcétera), abandonando el modelo inglés de universidades de enseñanza tradicional.

A propósito de su cincuentenario, el análisis crítico de la antropóloga de la USP, Eunice Duham, no obstante reconoce que la “USP produjo una obra respetable”, y considera que ésta no logró escapar de la tendencia brasileña de universidades que se volvieron “obsoletas antes de alcanzar la madurez”. En esta perspectiva, la USP fue para su época una “iniciativa modernizadora, innovadora y creativa”. Admite, entretanto, que “no fue un proyecto destinado a satisfacer las inquietudes de las masas oprimidas”. La USP “fue concebida por los sectores más dinámicos de las clases dominantes” y “se destinaba claramente a la formación de nuevas élites que pudiesen, simultáneamente, proveer cuadros técnicos y mentores intelectuales de la nueva sociedad en gestación”. Como consecuencia, “la valoración de la ciencia y de la investigación constituían el meollo modernizante del proyecto y [la] justificativa ideológica de la iniciativa”.

La autora avanza en dirección a la estructuración institucional de la USP a través de pacto establecido entre viejas elecciones profesionales autónomas y la nueva Facultad de Filosofía: “la universidad se organizó como una federación de unidades relativamente autónomas y altamente jerarquizadas”. Hasta fines de la década de los cincuenta, la USP consiguió alcanzar sus objetivos: “el modelo híbrido floreció y dio frutos”, consiguiendo implantar “definitivamente la investigación en la vida universitaria y modernizando la formación de los profesionales liberales, al mismo tiempo en que consolidó un espacio para las ciencias básicas y las humanidades”. Estos efectos modernizadores, en el caso de la USP, “fueron neutralizados [...] y lograron mantener intactos muchos de los privilegios de la cátedra y de la división interna de los feudos”, en consecuencia, afirma la autora, “con eso la USP se convirtió en la universidad más conservadora del país” (Durham, 1984: 44-50).

A pesar de los nuevos vientos de la democratización del país, conquistada la autonomía y el aumento significativo de la financiación a las universidades paulistas, la USP consolidó su liderazgo como institución de punta en la producción académico-científica, pero no recuperó —debido su gigantismo burocrático— el frescor de su época fundacional.

Las lecciones de la experiencia uspiana, su envejecimiento precoz y la dinámica de su proceso de burocratización deben servir de advertencia para una profunda reflexión sobre el proyecto originario y sus despliegues en el tiempo y en el espacio.

Universidade do Distrito Federal (UDF): pasado un año de la fundación de la USP, Anísio Teixeira, quien había realizado estudios de posgrado en el Teacher College de la Universidad de Columbia, instituye en Río de Janeiro, antigua capital de la República, la UDF¹⁰ creada por decreto municipal en abril de 1935.

En la visión de Anísio Teixeira, la UDF nace “preocupada no sólo en difundir conocimientos, preparar prácticos o profesionales de artes y oficios”, sino que sean capaces de “mantener una atmósfera de saber por el saber para preparar al hombre que lo sirve y lo desarrolla” y “formular intelectualmente la experiencia humana siempre renovada, para que ésta se vuelva consciente y progresiva”.

El proyecto universitario concebido por Anísio Teixeira se estructuró en torno a institutos y escuelas, rompiendo con la concepción francesa napoleónica de las facultades aisladas, que marcara la tradición brasileña pre-universitaria. El diseño institucional de la universidad yuxtapuso, bajo el égido de una rectoría, las antiguas facultades y escuelas profesionales (Medicina Politécnica y Derecho); y el de la USP construyó el mismo trípode, agregando una nueva facultad, la cual representó lo diferente de la concepción uspiana: la Facultad de Filosofía, Ciencia y Letras.

La UDF tenía las siguientes unidades: el Instituto de Educação —que era su viga maestra—, un conjunto de escuelas —de Ciencias, de Economía y Derecho, de Filosofía y Letras— y el Instituto de Artes, además de instituciones complementarias para experimentación pedagógica, práctica de enseñanza, investigación y difusión cultural. Es interesante destacar que la articulación de los cursos revelaba el perfil intelectual del propio Anísio Teixeira: la valorización de los estudios clásicos y la cultura general de su formación en los colegios jesuitas, además de la influencia americana por sus estudios de posgrado desde la Universidad de Columbia.

Pasados menos de cuatro años de funcionamiento, la UDF fue cerrada por el gobierno federal, pero en realidad hubo una fuerte presión de la Iglesia.

¹⁰ La UDF no puede ser confundida con la Universidade do Rio de Janeiro, creada por el Decreto 14.343 del 7 de septiembre de 1920. En 1931, el Decreto 19.852 del 11 de abril de 1931, el jefe del gobierno provisorio “Dispone sobre la organización de la Universidade do Rio de Janeiro” y la organización de la Universidade do Brasil, elaborada por Decreto Legislativo, sancionado por el presidente de la República, instituyendo la Universidad de Brasil.

No se trataba de preparar prácticos o profesionales, oficios o artes, el aprendizaje directo los prepara o, en último caso, sino de crear escuelas mucho más sencillas que universidades. En la “Nota final” de su libro *Ensino Superior do Brasil*, Anísio Teixeira advierte, al referirse a las cuestiones de calidad asociadas a la expansión de la enseñanza superior, “atender a las nuevas exigencias del desarrollo nacional”, y concluye con una frase de gran actualidad para las nuevas responsabilidades de las universidades latinoamericanas: “con esto, en términos generales, la educación superior se constituirá para la acción y no sólo para la contemplación, una educación para hacer y no solamente comprender” (Teixeira, 2003: 92).

Universidad de Brasíla (UnB): el proyecto universitario brasileño más contemporáneo y que se ha convertido en nuevo paradigma es el de la Fundação Universidade de Brasíla.

Las condiciones para la construcción de un proyecto universitario innovador en la década de los sesenta estuvieron asociadas a un cuadro político nacional e internacional: las banderas de la Reforma Universitaria de Córdoba, de 1918. Varios seminarios y debates nacionales y regionales de la UNE movilizaron a los universitarios en torno a la lucha por la reforma universitaria, como parte de las “reformas de base” del gobierno de Goulart, politizando el movimiento estudiantil, lo que resultó en un paro nacional en favor del cogobierno de la universidad. El resultado de ese proceso, en un contexto ideologado por la Revolución cubana, fue la toma de conciencia de amplios sectores sociales urbanos ante la importancia de la reforma universitaria, cuyas banderas principales eran: la democratización del acceso; la extinción de la cátedra vitalicia; autonomía universitaria, el compromiso social y el cogobierno en los órganos colegiados.

Fue en ese contexto que se elaboró el proyecto de la universidad de Brasíla, iniciado en el gobierno de Juscelino Kubitschek, en 1960, y concluido en el gobierno João Goulart, en 1962. Concebido por Anísio Teixeira y liderado por Darcy Ribeiro, se enraizaba en el proyecto de la Universidad del Distrito Federal (UDF), rompiendo con la larga hegemonía del modelo de la USP.

El objetivo, prosigue el texto, era darle a Brasíla una universidad que, reflejando nuestra época, fuese también fiel al pensamiento universitario brasileño de promover la cultura nacional en la línea de una progresiva eman-

cipación. Para ello se impuso poner énfasis en instituciones dedicadas a la investigación científica y a la formación de científicos y técnicos capaces de investigar los problemas brasileños, con el propósito de asignarles soluciones adecuadas y originales.

Asimismo, el texto describe la forma de organización académico-científica: “Los institutos de investigación deberían, necesariamente, integrarse en el cuerpo de la universidad”, además de proponer “una nueva estructura del cuerpo universitario, para darle unidad orgánica y eficiencia mayor”. Finalmente, la exposición de motivos evalúa que “pocas son en el país las instituciones donde se puedan formar científicos e investigadores de alto nivel”, explicitando que:

el conjunto de los institutos centrales, formando una especie de facultad de ciencias, letras y artes, será un paso intermedio, repartiendo alumnos en las profesiones tradicionales y para las nuevas actividades de la ciencia y de la tecnología, de las cuales el país tanto necesita en la fase histórica que atraviesa (Salmeron, 1995: 53-56).

La nueva universidad tuvo su momento crítico cuando sufrió la represión, en 1968, con la intervención de las fuerzas militares en su campus y con la dimisión de Anísio Teixeira, en el ejercicio del rectorado, con graves consecuencias posteriores. Cristovam Buarque, primer rector de la reconstrucción de la UnB, todavía debilitada por los efectos perversos del periodo de la Dictadura, al analizar los retos de la institución, en su libro *A aventura da universidade*, busca enfrentar con creatividad los nuevos desafíos. Rescatando su momento fundador, afirma que la UnB

[...] pensada por un grupo liderado por Darcy Ribeiro e implantada por éste, tenía radical compromiso con la calidad, mas, calificaba esta calidad. Ella tenía que ser como un instrumento de construcción de un mundo más bello y también mejor. Más bello por la propia producción del saber en las artes, en las ciencias, en la filosofía, en las ciencias puras y en las letras. Mejor por el uso de las técnicas que produciría, buscando construir un mundo más justo (Buarque, 1994).

En 1985, afirma el rector Cristovam “la UnB comenzó su camino de regreso a los valores y principios diseñados por Darcy Ribeiro, haciendo los

ajustes necesarios a los nuevos tiempos, creando la universidad tridimensional que deseaba”, o sea, “las tres funciones tradicionales de la universidad, —enseñanza, investigación y extensión fueron modificadas; dos nuevas funciones fueron acrecentadas: democracia y práctica cultural” (Buarque, 1994).

Universidad de Campinas (Unicamp): la Universidade Estadual de Campinas (1966) fue concebida y dirigida por el rector Zeferino Vaz, la cual dispone de un análisis crítico elaborado por uno de sus fundadores, el filósofo Fausto Castilho, en su libro *El concepto de universidad en el proyecto de la Unicamp*. El autor discute algunos problemas centrales para los desafíos de la universidad contemporánea:

La universidad que tenemos hoy en Brasil, ¿asimiló realmente el sentido de renovación institucional que puso a la investigación en primer plano? ¿De qué modo la universidad enfrenta el óbice de practicismo, término que, para Anísio Teixeira, caracterizaba la anterioridad de la facultad en relación con la universidad? ¿La universidad brasileña realmente contribuyó para la separación del bacharelismo, cuya función es mera distinción social que se contenta con la superficialidad de una ciencia aparente, descomprometida, por lo tanto, con su producción real? ¿Además, en qué medida tiene la universidad brasileña condiciones y estructura para promover la interdisciplinariedad que hoy es tan reclamada? (Castilho, 2008: 10-11/134-137).

La complejidad de la construcción del proyecto Unicamp buscó enfrentar esos desafíos, concibiendo un campus radial, teniendo como centro físico los “estudios generales” y en torno a ellos, en círculos concéntricos, “los institutos, las facultades y los órganos complementarios”; o sea, “un centro urbanístico plural y, no obstante, unitario” (Castilho, 2008). Este diseño conceptualmente elaborado para expresar la enciclopedia científica de siglo XX, con la entrada de la Facultad de Medicina, en su lógica napoleónica, desorganizó, en parte, el proyecto original.

La Universidade Estadual Norte Fluminense (UENF): instituida por Darcy Ribeiro, en 1993, entonces secretario de Educación del gobierno de Leonel Brizola, tiene su sede en la ciudad de Campos, Río de Janeiro. La originalidad de la estructura académica de la UENF, conforme el “Plan Orientador” (Ribeiro, 1993) no tienen institutos ni departamentos, pero sí “centros com-

puestos de laboratorios temáticos y multidisciplinarios”: Centro Integrado de Ciencias de la Materia, Centro Integrado de Ciencias de la Vida, Centro Integrado de Ciencias del Hombre, Centro Integrado de Ciencias Agrarias, Centro Integrado de Educación y Comunicación”. Tras haber pasado revista a algunas universidades (USP, Unicamp y UnB), Darcy, al hacer referencia a la novedosa universidad, resalta:

De ese modo es que estamos desafiados, ahora, a inventar las universidades de la cuarta edad en la que la investigación, la enseñanza y la experimentación se integran al estudio de los temas y problemas más relevantes para el desarrollo de Brasil. [Y concluye] Nuestra Universidad del Tercer Milenio no tendrá como paradigma la vieja Oxford o la vetusta Sorbonne, pero sí, el Massachusetts Institut of Technology, MIT, y el California Institute of Technology, Calltech. Uno y otro muy dedicados al cultivo de las humanidades clásicas, pero volcados esencialmente a operar en las fronteras del saber científico y tecnológico (Ribeiro, 1993).

Desafíos de la universidad e integración latinoamericana solidaria

El rápido desarrollo científico y tecnológico de la sociedad contemporánea, con su capacidad innovadora, produjo una nueva relación entre la universidad y el sector productivo público y privado, cuyos despliegues deben ser sopesados entre los desafíos actuales y futuros.

Pérdida del monopolio de la enseñanza e investigación: hoy la universidad está amenazada de perder su papel central como lugar de producción de cultura y conocimiento científico avanzado, ante la emergencia de la cultura de masas y de otras formas de formación y de investigación fuera de ella, especialmente con los avances de las tecnologías de la información.

Derecho a la educación en un mundo globalizado: no basta asegurar el derecho a la educación como un derecho de todos a ser garantizado por el Estado, porque nuevas exigencias se imponen para que la educación superior pueda cumplir su rol estratégico en el proceso de integración soberana en un mundo globalizado.

La desigualdad ante la generación y apropiación del conocimiento: la creciente desigualdad en la generación del conocimiento puso a los países

desarrollados en posición privilegiada frente al hemisferio sur. Enfrentar esa nueva forma de dominación es el más importante reto para los países emergentes, como Brasil, que no pueden aceptar la división entre naciones productoras y consumidoras de conocimiento y tecnología.

Masificación de la matrícula: la evolución de la enseñanza superior en América Latina, a partir de la segunda mitad del siglo XX, estuvo marcada por una fuerte masificación de la educación superior, lo que se tradujo en un rápido aumento de matrículas: en 1960 había 1'640,000 estudiantes, pero entre 1980 y 1990 este número ascendió a 6'447,000 estudiantes. Esa masificación no ocurrió con la misma intensidad en Brasil, cuyas universidades públicas son de porte medio en términos latinoamericanos.

Expansión del sector privado: la privatización de la educación superior no es un componente exclusivo de la situación brasileña. Ella está ocurriendo, en grados diferenciados, en todos los países de América Latina.¹¹ Hasta 1980, se mantiene un relativo equilibrio entre los sectores público y privado. El gran salto de la privatización ocurre a partir de la década de los ochenta: el número de IES privadas es cuatro veces superior al de las públicas (Trindade, 2000: 160-180). En perspectiva, para que la universidad pública tenga el rol estratégico que debe tener en la construcción del Brasil contemporáneo, se hace imperioso ampliar su financiación, asegurar las condiciones político-institucionales para el efectivo ejercicio de su autonomía y reafirmar su carácter de institución pública y no meramente estatal. La educación es constitucionalmente definida como "derecho de todos y deber del Estado". Este derecho social y humano es fundamental en un país que todavía enfrenta el desafío del analfabetismo, y donde permanecen las formas de exclusión del sistema educacional. Como patrimonio cultural, en todos sus niveles es, por excelencia, un instrumento poderoso de formación de ciudadanos y de profesionales. La educación superior es igualmente portadora de referencia a la identidad, a la memoria de los grupos formadores de la nación, incluidas las creaciones artísticas, científicas y tecnológicas.

Este diagnóstico revela la urgencia nacional de una reflexión innovadora sobre el estado del arte de la educación superior brasileña que, respetando

¹¹ Acerca de la dinámica del proceso de privatización de la enseñanza superior en América Latina véase Trindade (2000). Para el caso brasileño, véase Martins (1989).

la diversidad y la identidad de las IES públicas y privadas, apunte hacia su necesaria reestructuración y establezca las bases de un sistema nacional de educación superior. Ante esos desafíos, la universidad necesita urgentemente ampliar y diversificar sus relaciones con la sociedad, en cuanto institución abierta y sin fronteras en sus dimensiones regional, nacional e internacional. La calidad académica con relevancia social rompe los muros de la torre de marfil de la universidad prisionera de sí misma por medio de un atributo esencial: el compromiso social, o sea, la capacidad de transferir efectivamente a los sectores más amplios de la sociedad los resultados de la actividad académica.

La principal exigencia es la de construir un equilibrio dinámico entre la expansión de la calidad académico-científica y el compromiso con la sociedad y el desarrollo sustentable del país. Algunos principios deben presidir la actuación de las universidades latinoamericanas en los planes académico, ético y político: libertad de enseñar e investigar en una cultura académica inter y transdisciplinaria; asociación estrecha entre enseñanza, investigación y extensión, comprometida con la búsqueda de soluciones para los problemas latinoamericanos; profundización de las relaciones culturales, políticas y tecnológicas en todos los niveles; valoración de la cultura, historia y memoria latinoamericanas. El reconocimiento de su importancia estratégica se manifestó, por primera vez, hace varias décadas en uno de los colectivos universitarios más importantes de la región: la Unión de Universidades de América Latina, UDUAL.¹²

Otros principios son: defensa de la vida y del medio ambiente; intercambios y cooperación con solidaridad, respetando las identidades culturales, religiosas y nacionales; asociación simétrica y respeto mutuo; cooperar e intercambiar en la lógica de la integración; potenciar las condiciones endógenas del desarrollo; desarrollar política de pares, buscando superar las asimetrías a través del reconocimiento y apoyo mutuo; valoración y profundización de la democracia y de sus prácticas participativas y ciudadanas; desarrollo de una cultura de asignación de recursos y de gestión académica

¹²Las contribuciones de ese capítulo final se apoyan en proposiciones seleccionadas por el autor. Elaboradas por especialistas internacionales, por solicitud de la Comisión de Implantación de la Universidad de Integración Latinoamericana (UNILA) y publicadas en el libro intitulado *Consulta Internacional* (UNILA, 2009).

priorizando los objetivos regionales y necesidades sociales; apertura de sus actividades a la sociedad civil a nombre de la equidad, de la relevancia social y de la búsqueda de solución práctica a problemas comunes.

Más allá de esos desafíos, principios y valores, las universidades deben contribuir a una integración latinoamericana solidaria. La cooperación y el intercambio entre instituciones, docentes, investigadores y estudiantes brasileños, y de los demás países de América Latina, deben orientarse por principios ético-políticos como la asociación entre copartícipes iguales, sin asimetría en las relaciones entre regiones y países involucrados.

La contribución del sociólogo de la ciencia, el argentino Hernan Thomas, está enfocada en algunos aspectos particularmente pertinentes para una institución académica innovadora: la investigación científica y la formación de recursos humanos. La agenda de investigación científica, dada la misión institucional, debería estar direccionada según los siguientes criterios de prioridad: 1) resolución de problemas sociales y tecnoproductivos de los países de la región; 2) respuesta a desafíos sociopolíticos locales; 3) solución de problemas ambientales y sanitarios; 4) producción de nuevo conocimiento de base empírica sobre dinámica regional y su integración global; 5) generación de nuevas teorías y conceptualizaciones adecuadas y pertinentes para la región.

Igualmente propone como segundo objetivo la formación de recursos humanos, enfocada en: 1) formación de recursos humanos en cuestiones vinculadas a temas de integración regional y cooperación internacional; 2) formación de docentes (generación de nuevas capacidades en docencia, adecuadas a los perfiles socioculturales de la región); 3) formación de docentes de opinión (desarrollo de capacidades de información y orientación de la opinión pública y del ideario común, señaladas por los principios de democracia, inclusión social, solidaridad e igualdad); 4) formación de tomadores de decisión (generar insumos para el proceso de formación permanente de los gobiernos y tecnoburocracias de la región).

Thomas presenta también una creativa propuesta de estructura institucional académica en tres niveles: institutos, centros y programas. "Los institutos de investigación y docencia deberían ser definidos estratégicamente de acuerdo con criterios derivados de la misión institucional de la universidad".

De modo complementario la organización de los cursos y carreras dependerá de cada uno de estos institutos. Docentes investigadores de diferentes institutos pueden colaborar en la realización de los cursos. En cada instituto funcionarán centros de investigación, definidos por una combinación de criterios estratégicos y acumulación de capacidades académicas. En cada centro se desarrollan diferentes programas de investigación e intervención, que constituyen tanto una división administrativa dentro de los centros como un criterio de priorización de la actividad de investigación. Finalmente, “en el marco de los programas se desarrollan los diversos proyectos de investigación y proyectos de intervención”.

A su vez,

[...] los proyectos de investigación de los diferentes centros deberían orientarse a la producción de nuevas teorías e investigaciones de base empírica destinadas a generar insumos para mejorar las políticas de la región y de los países miembros, así como optimizar la actuación de los agentes de la sociedad civil.

Presento además un nuevo tipo: los “proyectos de intervención” que:

[...] constituyen una formulación de la actividad sociocognitiva complementaria a los proyectos de investigación. No basta, para los fines institucionales, que se restrinja la producción de conocimientos aparte de toda intervención práctica, pero la producción de conocimientos solamente adquiere sentido cuando es utilizada en el concreto intento de resolución de problemas (UNILA, 2009).¹³

Esas propuestas innovadoras y desafiantes para las universidades latinoamericanas, se encuentran inscritas en el libro —UNILA— *Consulta Internacional* (UNILA, 2009), cuyos autores presentan un conjunto de propuestas capaces de hacer avanzar un proyecto de construcción de “universidades emancipadoras”.

¹³Los proyectos de intervención pueden asumir diferentes formatos: asesorías, consultorías, formación de agentes, capacitaciones, cogestión, evaluación institucional, proyecto estratégico, producción de normativas, etcétera. Lejos del concepto de “transferencia”, encuadrado en un modelo lineal de la producción de conocimiento, la “intervención” implica la posibilidad de generar nuevos aprendizajes en dinámicas interactivas.

En este inicio del siglo XXI, América Latina necesita construir urgentemente instituciones universitarias que sean:

[...] la expresión de una sociedad democrática y pluricultural, inspiradas en los ideales de libertad, de respeto por la diferencia y de solidaridad, que se constituyan en una instancia de conciencia crítica en la que la colectividad encuentre su espacio para repensar sus formas de vida y sus organizaciones sociales, económicas y políticas.

Hoy más que en el pasado, la educación no es tan sólo un derecho social y un bien público, sino un derecho humano: el derecho de todos a enfrentar una nueva forma de desigualdad, desigualdad ante el conocimiento (Trindade en Teixeira, 2005: 35-36).

Permanece, pues, todavía de gran actualidad, la concepción de la “universidad de la utopía” que otro visionario, Darcy Ribeiro, mencionó, refiriéndose a las lecciones retiradas del proyecto de la UNB, que soñó y construyó en colaboración con Anísio Teixeira:

La universidad que necesitamos, antes de existir como un hecho en el mundo de las cosas, debe existir como un proyecto, una utopía en el mundo de las ideas. Deberá ser suficientemente clara y atrayente para poder actuar como una fuerza movilizadora en la lucha por la reforma de la estructura vigente. Deberá tener, además, la objetividad necesaria para ser un plan orientador de los pasos concretos por los cuales pasaremos de la universidad actual a la universidad necesaria (Ribeiro, 1975: 172).

Epílogo

Frente a ese amplio panorama multifacético de los procesos de transformación de la institución universitaria, en el tiempo y en el espacio, de la “universidad en ruinas” a la “emancipatoria”, la construcción de una “microutopía” universitaria, en el sentido de Boaventura, no será un modelo reductible a una receta institucional. Cada proyecto, inspirándose en los buenos ejemplos nacionales o internacionales y en la realidad de los diferentes contextos históricos, necesita inventarse con arrojo e imaginación creativa. La nueva utopía universitaria posible (o su refundación) supone la participación de la comunidad universitaria de forma democrática e inclusiva.

En la nueva experiencia de la UNILA, el diálogo intercultural es uno de los principales puntos del proyecto pedagógico de esa universidad. Éste deberá considerar:

que la búsqueda de la integración pasa necesariamente por el reconocimiento de las diferencias entre las diversas culturas de América Latina. Profundizar el conocimiento de las diferencias seguramente favorecerá la identificación de las convergencias que son importantes para la construcción conjunta de nuevos horizontes. El análisis de la especificidad de cada cultura requiere estar presente en el currículo de la UNILA y su explicitación y valoración constituirán los pilares éticos más significativos (UNILA, 2009: 18).

Desde la concepción inicial del proyecto, se reconoció que para avanzar en dirección a la integración regional, la UNILA debería ser construida con base en tres pilares:

1) Interacción en términos nacionales y transnacionales de forma solidaria y con respeto mutuo; 2) compromiso con el desarrollo económico sostenible, haciéndolo indisociable de la justicia social y del equilibrio del medio ambiente; 3) el compartir recíproco de recursos y conocimientos científicos y tecnológicos con profesores y estudiantes de América Latina (UNILA, 2009: 16).

En el momento en que se construye la nueva universidad para América Latina, la cuestión de la calidad merece especial atención. Se espera que la comunidad universitaria de la UNILA contribuya, con competencia y actitud ética, para el surgimiento de escenarios sociales y políticos a la altura de la responsabilidad planetaria que se requiere en este nuevo milenio para todas las personas e instituciones. Es esa visión global de sociedad la que fundamenta una metodología de visión sistémica. La evolución del conocimiento disciplinario, inter y transdisciplinario, en la que pesen la magnitud de los desafíos metodológicos, debe ser practicada y perseguida por la UNILA. Los proyectos de investigación y la práctica pedagógica deben reflejar esa innovación.

Su vocación es la de una universidad que realice simultáneamente su vocación nacional y latinoamericana en el marco de los compromisos del nuevo milenio. De esa forma, la UNILA se propone producir la “máxima

calidad académica, con la máxima calidad social”, bajo la inspiración de una ética que respete la diversidad y los derechos humanos universales.

Finalmente, importa subrayar que una universidad —para enfrentar los desafíos que se plantean para América Latina— necesita ser dotada de una estructura académica flexible e innovadora, de modo que responderá a los diferentes desafíos que se presenten. Deberá ser una universidad sin muros e sin fronteras, que combine el avance de la ciencia y de la tecnología con la interacción entre los saberes elaborados por la academia y los saberes producidos por los más diversos segmentos sociales, con vistas a hacer del conocimiento un instrumento de promoción humana (UNILA, 2009: 18).

Fuentes consultadas

A Invenção da Universidade de Brasília (1961-1995). “Informe de Distribuição Restrita do Senador Darcy Ribeiro”, *Revista Corta*, vol. 14, núm. 14, Brasília, pp. 96-111.

A universidade na encruzilhada. Seminário Universidade: porque e como reformar?, Brasília, Disponible en (<https://ojs.unila.edu.br/ojs/index.php/IMEA-UNILA>) Comissão de Educação Câmara Federal e Senado/ UNESCO, 6-7 agosto.

ATTALI, Jacques (1998). “Pour un modèle européen d’éducation supérieure”, Rapport de la Commission présidée par Jacques Attali, Paris, Stock.

BENJAMIN, Harold R.W. (1964). *La educación superior en las repúblicas americanas*, Nueva York, McGraw-Hill.

BERNHEIM, Carlos (2009). “América Latina: identidade e diversidade cultural. A contribuição das universidades para o processo integracionista”, en UNILA, *Consulta internacional: contribuição à concepção, organização e proposta político-pedagógica da Unila*, Foz de Iguaçu, IMEA, p. 59.

BOSI, Alfredo (1994), “Editorial 60 anos de USP”, *Revista Estudos Avançados*, vol. 8, núm. 22, set./dez. p. 6. Brasil. [Lei 12189, de 12 de janeiro de 2010. Dispone sobre la creación de la Universidad Federal de Integración latino-americana. Diário Oficial da União, Brasília, vol. 147, núm. 8, p. 1 e 2, 13 jan. 2010 Sección 1.]

BUARQUE, Cristovam (1994). *A aventura da universidade*, São Paulo, UNESP/Paz e Terra.

CARVALHO, José Murilo de (1980). *A construção da ordem*. Rio de Janeiro, Campus.

CASANOVA GONZALES, Pablo (2011). *La universidad necesaria para el siglo XXI*, México, Era.

CASTILHO, Fausto (2008). *O conceito de universidade no projeto da Unicamp*, editado por Alexandre Soares, Campinas, Editorial Unicamp.

- CHARLE, Christophe (2001). *La République des universitaires (1870-1940)*, París, Éditions du Seuil, Première Partie, L'impossible modèle allemand.
- CUNHA, Luis Antonio (1980). *A universidade temporã: o ensino superior da Colômbia à era de Vargas*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- DEL PONT, Luis Marco (2005). *Historia del Movimiento Estudiantil Reformista*, Córdoba, Editorial Científico Universitario de Córdoba.
- DURHAM, Eunice (1984). "USP 50 anos", *Novos Estudos Cebrap*, vol. 2, núm. 4, São Paulo, pp. 44-50, abril.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de A (2000). *Universidade do Brasil: das origens à construção*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, Comped, INEP.
- GENTILI, Pablo (2001). *As universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária*, São Paulo, Cortez.
- GRENDLER, Paul F. (2002). *The Universities of the Italian Renaissance*, Baltimore, Ma, The Johns Hopkins University Press.
- LUCAS, Philippe (1987). *L'Université captive*, París, Publisud.
- PORTANTIERO, Juan Carlos (1968). *Estudiantes y política en América Latina: el proceso de la reforma universitaria (1918-1938)*, México, Siglo XXI.
- RIBEIRO, Darcy (1975). *A universidade necessária*, 5 ed., São Paulo, Editora Paz e Terra.
- _____ (1993). "Universidade do Terceiro Milênio", en *Plano orientador da Universidade Estadual Norte Fluminense*, vol. 1, núm. 1.
- SALMERÓN, Roberto (1998). *UnB: uma experiência interrompida*, Brasília, UnB.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1995). *Pelas mãos de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, Porto, Afrontamento.
- SCHWARTZ, Laurent (1983). *Pour sauver l'Université*, París, Seuil.
- SLAUGHTER, Sheila y Larry Leslie (1999). *Academic capitalism: politics, policies and the entrepreneurial university*, Baltimore, The Johns Hopkins University.
- TEIXEIRA, Anísio (1989). *Ensino Superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução hasta 1969*. Rio de Janeiro, Instituto de Documentação, Fundação Getúlio Vargas.
- _____ (2003). *Ensino Superior no Brasil: análise e interpretação até 1968*, Rio de Janeiro, UFRJ.
- _____ (2005). *Ensino Superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969*, Rio de Janeiro, UFRJ, pp. 35-36.
- TRINDADE, Héglio (coord.) (1999) (org.). *Universidade em Ruínas na República dos professores*, Petrópolis, Vozes.
- _____ (2000). "Esquisse d'une histoire de l'Université en Amérique Latine", en Jean Michel y Héglio (coords.), *Les défis de l'éducation em Amérique Latine*, París, IEHAL.

- _____ (2001). "As metáforas da crise: da universidade em ruínas à universidade na penumbra na América Latina", en Pablo Gentili, *As universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária*, São Paulo, Cortez.
- _____ (2007). "Reforma universitaria en Brasil: el desafío del gobierno Lula. Espacio Abierto", *Cuaderno Venezolano de Sociología*, vol. 16, Maracaibo, Universidad de Zulia, enero-marzo, pp. 35-39.
- _____ (2011a). "Las paradojas de la universidad: un análisis comparado de Argentina y Brasil", en Alicia Servetto y Daniel Saur (comps.), *Sentidos de la universidad*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, pp. 23-43.
- _____ (2011b). "O discurso da crise e a reforma universitária necessária da universidade brasileira", en Marcela Mollis, *Las universidades en América Latina: reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, Buenos Aires, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)-Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, pp. 160-180.
- UNILA (2009). *Consulta Internacional: contribuição à concepção, organização e proposta político-pedagógica da Unila*, Foz do Iguaçu, IMEA.

Algunos problemas del desarrollo de la investigación educativa en México hoy

*Rocío Grediaga Kuri**

Introducción

En virtud de la temática de la mesa: “La investigación sobre educación superior en México”, a propuesta del coordinador de la misma, se acordaron algunas interrogantes que orientaran las presentaciones y promovieran la discusión de los temas, líneas, metodologías, prácticas y otros aspectos pertinentes para situar los retos que enfrenta hoy la investigación sobre la educación superior en nuestro país. Retomando las preguntas planteadas, me propongo desarrollar algunas de las cuestiones que considero que valdría la pena discutir:

- 1) Recuperar, aunque sea brevemente, los distintos esfuerzos realizados para dar cuenta de la evolución de la investigación sobre la educación superior y sus actores.
- 2) Señalar algunos problemas que se enfrentan en el trabajo de investigación sobre educación superior y en la formación de investigadores especializados en el campo en nuestros días.
- 3) Contribuir a la agenda de investigación para los próximos años destacando algunas de las problemáticas urgentes de atender como objeto de estudio en la investigación sobre educación superior, orientadas a buscar

* Profesora-investigadora del Área de Sociología de las Universidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Agradezco a Humberto Muñoz, los colegas del Seminario de Educación Superior de la UNAM y a Armando Alcántara, moderador de la mesa, la invitación a participar en este seminario y la oportunidad de compartir con tan queridos colegas, asistentes y ahora los posibles lectores, la discusión del tema que nos ocupa.

soluciones alternativas que promuevan el desarrollo y la capacidad de respuesta de las instituciones.

Pero no hay campos de investigación, objetos de estudio o resultados de investigación sin los sujetos que los producen, por lo que temas como la conformación de la profesión académica, la formación de recursos humanos, la creciente heterogeneidad de los estudiantes, profesores o gestores de las Instituciones de Educación Superior (IES) y los apoyos institucionales al trabajo de indagación en el campo que nos interesa, resultan elementos ineludibles para entender ¿dónde estamos hoy y cuáles son las posibilidades que tenemos para enfrentar los cambios ocurridos y por venir en el ámbito nacional e internacional de la educación superior?

¿Dónde estamos hoy?

A lo largo de varios años, a través del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (Comie), se han realizado esfuerzos colectivos para analizar el desarrollo del campo y la comunidad de investigación educativa en el país.¹ Si bien no todos tratan sobre Educación Superior (ES), en prácticamente todas las líneas hay trabajos vinculados con este nivel educativo. Como señalaban María Luisa Chavoya y Eduardo Weiss (2003), en el campo de la investigación educativa se fue produciendo un desplazamiento en las perspectivas de análisis desde la pedagogía, hacia enfoques más vinculados con las ciencias sociales: la sociología, la ciencia política, la antropología y otras. Así, en el estudio de los actores, los contenidos educativos, la conformación del currículum, la vinculación entre empleo y educación, la educación y su relación con las oportunidades en sociedades desiguales y la conformación del campo en nuestro país, se han generado nuevas miradas, estrategias metodológicas y fuentes de información. También ha crecido la comunidad interesada en el desarrollo de nuevo conocimiento sobre distintos temas vinculados con este subsistema del sistema educativo nacional.

¹La serie de Estados de Conocimiento publicados en 1992 y 2003 están disponibles a texto completo en la página COMIE. El volumen 8 tema 1, en que se desarrolló en 2003 el análisis de la investigación sobre académicos al que se hace referencia puede descargarse en <http://www.comie.org.mx/doc/portal/publicaciones/ec2002/ec2002 v08 t 1.pdf>.

En la investigación sobre ES, durante varios años tuvo un peso relevante la discusión sobre lo que Rollin Kent *et al.* (1997) denominan las tres grandes transformaciones posteriores a la crisis: la evaluación, la privatización y el desarrollo del posgrado. En ese mismo periodo se desarrollan estudios sobre las características, mecanismos y efectos de las políticas públicas sobre el desarrollo del sistema de educación superior, su diversificación institucional y descentralización territorial, así como la discusión sobre las consecuencias de dichos programas para los distintos tipos de instituciones, campos de conocimiento y actores. Desde principios del siglo XXI, a pesar de los avances logrados en la cobertura, la descentralización y el crecimiento de las oportunidades de acceso a la educación superior, como puede observarse en los cuadros 1 y 2, la equidad está lejos de alcanzarse y hay también serias críticas a la pertinencia y la calidad, por lo que siguen siendo temas que requieren de la atención de todos: gobierno, instituciones, académicos e investigadores interesados en el campo de la investigación en educación superior.

Cuadro 1

AGRUPACIÓN RESPECTO A LA MEDIA NACIONAL DE LA TASA BRUTA DE COBERTURA EN EL NIVEL DE LICENCIATURA EN LAS ENTIDADES DEL PAÍS EN 2010

<i>Entidades federativas</i>	<i>Rango inicial de cobertura del grupo</i>	<i>Rango inicial de cobertura del grupo</i>
<i>Debajo de la media:</i> Chiapas, Quintana Roo, Guerrero, Oaxaca, Guanajuato, México, Michoacán, Veracruz, Tlaxcala (los tres con alto nivel de marginalidad)	14.5%	23.6%
<i>Alrededor de la media:</i> San Luis Potosí, Durango, Morelos, Baja California, Querétaro, Jalisco, Zacatecas, Yucatán, Hidalgo, Campeche, Puebla, Baja California Sur, Chihuahua	24.6%	31.1%
<i>Por encima de la media:</i> Aguascalientes, Tabasco, Coahuila, Tamaulipas, Nayarit, Colima, Sinaloa, Sonora, Nuevo León, Distrito Federal	32.0	54.8%
Total nacional		27.8%

Nota: se marcan con rojo las entidades clasificadas en CONAPO como con alto o muy alto nivel de marginalidad y con verde las cuatro entidades que están clasificadas con muy bajo índice de marginalidad por este organismo.

Nota 2. Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Guanajuato, Michoacán, Veracruz, San Luis Potosí, Yucatán, Hidalgo, Campeche, Puebla y Nayarit son considerados por CONAPO como entidades con alto o muy alto nivel de marginalidad. En cambio Baja California, Coahuila, Nuevo León y la Ciudad de México (antes Distrito Federal), como zonas con bajos índices de marginalidad.

Fuentes: Elaboración propia con base en la información proporcionada en http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html y http://snie.sep.gob.mx/indicadores_y_pronosticos.html, y consulta al INEGI, Censo Población 2010.

Aún con la tendencia continua a la desconcentración de la matrícula que se observa en este mismo lapso pues la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) representaba las dos terceras partes de la matrícula y casi la totalidad de la de posgrado en 1970, si consideramos en conjunto los porcentajes del Distrito Federal y el Estado de México, ya que buena parte de éste forma parte de la ZMCM, en 2010 todavía uno de cada cuatro estudiantes de licenciatura y casi uno de cada tres de posgrado estarían desarrollando sus estudios en esta zona del país. Situación de desigualdad que se acentúa en el nivel de posgrado, especialmente en el de doctorado.

Cuadro 2

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA MATRÍCULA DE POSGRADO Y LA DE DOCTORADO POR ENTIDAD, 2007-2008

<i>Entidades federativas</i>	<i>Distribución matrícula doctorado</i>	<i>Distribución matrícula total posgrado</i>
Distrito Federal	42.20%	28.01%
Estado de México	5.61%	8.79%
Jalisco y Nuevo León (más de 5%)	7.88%	13.19%
Baja California, Guanajuato, Morelos, Puebla, Sonora, Tamaulipas y Veracruz (entre 2.5 y 5%)	24.65%	26.00%
Todas las otras entidades	19.66%	24.01%
Total absolutos	16.698	174.282
Porcentaje de becarios nacionales 2007-2008	47.29%	11.07%

Notas: se marcan con rojo las entidades clasificadas en Conapo como con alto o muy alto nivel de marginalidad, y con verde las cuatro entidades que están clasificadas como con muy bajo índice de marginalidad por este organismo.

Nota 2. Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Guanajuato, Michoacán, Veracruz, San Luis Potosí, Yucatán, Hidalgo, Campeche, Puebla y Nayarit son considerados por CONAPO como entidades con alto o muy alto nivel de marginalidad. En cambio Baja California, Coahuila, Nuevo León y la Ciudad de México (antes Distrito Federal), como zonas con bajos índices de marginalidad.

Fuente: *Anuario Estadístico, 2009-2010*. Proporcionado por la dirección de estadística de la ANUIES.

Fuentes: Elaboración propia con base en la información proporcionada en http://www.snie.sep.gov.mx/estadisticas_educativas.html y http://snie.sep.gov.mx/indicadores_y_pronosticos.html, y consulta al INEGI, Censo Población 2010.

El cambio en las políticas públicas hacia la ES y los académicos a partir de la crisis de los años ochenta implicó una transformación tanto de la relación entre el gobierno y las IES públicas como una modificación radical del sistema de reconocimiento y recompensas de la profesión académica, que sigue vigente hasta nuestros días. La autonomía de las instituciones se ve acotada por la asignación presupuestal de ingresos extraordinarios al financiamiento gubernamental, asociados al cumplimiento de ciertos indicadores

considerados como evidencia de mejoramiento de la calidad del desempeño institucional. Por otro lado, el estancamiento de los ingresos salariales y prestaciones del personal académico, incluidos los esquemas de jubilación, compensado diferencialmente a través de programas de deshomologación de las percepciones económicas directas vía la evaluación periódica de la productividad (en investigación en el caso del Sistema Nacional de Investigadores, o de las actividades académicas cuya valoración varía entre las instituciones en los distintos programas de becas y estímulos), ha tenido efectos deseables y no deseados en la conformación y desempeño de este actor.

En 2007-2008 se levantó una encuesta nacional de PTC en el contexto de la investigación internacional "La profesión académica cambiante" (CAP, por sus siglas en inglés). Los resultados preliminares confirman un drástico cambio en la morfología de la profesión académica, sin el correspondiente impacto en la calidad de los procesos universitarios. Las instituciones privadas de élite han adoptado en buena medida los indicadores señalados, pero no han diferenciado los ingresos por contrato de los ingresos por evaluación. En las instituciones privadas de absorción de demanda residual, el simple hecho de no tener PTC, sino trabajadores a destajo de la docencia, lleva a que este problema no se presente (Brunner y Ferrada, 2011: 94).

A consecuencia de las políticas públicas de las últimas décadas, principalmente por la exigencia de cambiar el nivel formal de habilitación del personal académico nacional, el posgrado ha tenido un crecimiento muy importante en las últimas tres décadas. También aquí hay efectos no deseados, pues se ha dado una proliferación de programas de este nivel, donde la formación para la docencia en todos sus niveles ha tenido una fuerte presencia. Si analizamos la formación de recursos en el campo, el total de programas de posgrado en educación en 2013-2014 era de 940, 13.6 por ciento de los 6,982 programas registrados en la base de datos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) en ese ciclo escolar de los cuales 138 eran doctorados en educación (14.1 por ciento del total de programas doctorales), con una matrícula de 10,217 estudiantes vigentes, con 43 por ciento de ellos mujeres; cuatro explícitamente plantean estar concentrados en ES, con una matrícula de 186 estu-

diantes. La matrícula femenina era mayoritaria (52 por ciento). Hay 691 programas de maestría (15.7 por ciento del total de este nivel) que están relacionados con el campo de educación, entre los cuales 46 contienen en su denominación la especialización en el nivel universitario o de ES. La matrícula total de maestrías vinculadas con educación es de 67,086 estudiantes, 34 por ciento de ellos mujeres. En los 46 programas de maestría en educación relacionados con el nivel de ES, hay una matrícula de 3,272 estudiantes, donde casi dos quintas partes son mujeres (37 por ciento). Finalmente, sólo 111 programas de especialización (7.4 por ciento del total) se relacionan con educación, pero sólo siete de ellos específicamente se especializan en ES.

Cuadro 3

TOTAL DE PROGRAMAS DE POSGRADO, POSGRADOS EN EDUCACIÓN Y EN ES EN EL CICLO 2013-2014

	<i>Total programas</i>	<i>Programas en el campo de educación</i>	<i>% Programas de educación en el total por nivel</i>	<i>Programas sobre ES</i>	<i>% programas de ES en el total de programas de educación</i>
Doctorado	981	138	14.1%	6	4.3%
Maestría	4,402	691	15.7%	46	6.7%
Especialización	1,509	111	7.4%	7	6.3%
Total	6,892	940	13.6%	59	6.3%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Anuario de posgrado de ANUIES 2013-2014.

En la medida en que mi trabajo se ha concentrado principalmente en las características y condiciones del desarrollo, los retos y las transformaciones de la profesión académica en México, me referiré en particular a este aspecto. Se cuenta con varios balances del desarrollo de esta línea en diversos estados de conocimiento realizados en el marco del Comie. El primero se realizó a principios de la década de los noventa (1992), coordinado por Susana García Salord, Monique Landesmann y Manuel Gil en 1992. Me tocó participar directamente en el segundo en 2003 y Jesús Galaz, Hortencia Hickman y otros coordinaron un último balance de sus derroteros publicado en 2013.

El seminario se propuso realizar una reflexión sobre qué nos falta para hacer frente, en mejores condiciones, a los retos por los que atraviesa la formación de recursos humanos, el desarrollo y la aplicación de conoci-

miento en nuestros días. En este sentido, además de los retos históricos reseñados, no serían aspectos menores o secundarios los cambios en el papel que tiene el conocimiento en el desarrollo de las sociedades contemporáneas, el avance de las tecnologías de información y comunicación (TIC) o la creciente dilución de fronteras y la internacionalización de la educación superior, fenómenos no sólo relevantes para la investigación educativa, sino en el conjunto del desarrollo de la economía, la política y la sociedad.

La empresa del conocimiento es colectiva, la contribución de cada uno de los miembros de la comunidad científica es relevante, pero siempre, como señalaba Newton, parándose sobre hombros de gigantes, es decir, partiendo del conocimiento acumulado en las distintas especialidades disciplinarias a lo largo de la historia. El conocimiento siempre ha eludido fronteras, las disciplinas, como señalaba Burton Clark (1991), son fuerzas centrífugas en las IES, estableciéndose vínculos entre personas, o a través del conocimiento de los hallazgos de colegas en otras fronteras, lo que Diana Crane llamaba "colegios invisibles". Sin embargo, con el avance de las TIC, hoy es posible conectarse y coordinar esfuerzos en tiempo real.

Este desarrollo abre nuevas oportunidades, pero también representa riesgos y retos importantes para la calidad de la ES internacional. Como señala García de Fanelli:

La formación universitaria en un futuro cercano seguramente dejará de ser privativa de una institución específica, ubicada en un único territorio y a través de la modalidad presencial. Las instituciones y los docentes que cruzan las fronteras para impartir conocimientos en otros países y el uso de Internet como herramienta para ofrecer educación a distancia abren nuevos horizontes, y su impacto sobre la calidad del proceso de enseñanza resulta desconocido aún (García de Fanelli, 1999: 8).

Los riesgos de la comercialización en línea de servicios educativos, mercantilizando lo que en muchos sentidos es un bien público, a través de medios donde surgen serios problemas de regulación nacional o internacional de la amplia difusión de información, constituyen nuevos y urgentes temas de reflexión. Pero no sólo circulan conocimientos a través de la web, así como los indicadores sobre niveles de formación de la planta académica, condiciones deseables de trabajo y la productividad fueron los elementos centrales de la etapa de lo que Brunner llamó el paso del Estado de bienestar al Estado

evaluador, hoy los utilizados para medir la internacionalización de la ES se han convertido en elementos fundamentales de la evaluación de los posgrados, las instituciones y los académicos. Hay que participar en redes, firmar convenios, promover la movilidad académica, tanto de estudiantes como de investigadores. Lo que cabría preguntarse, hoy como hace algunos años, es si los indicadores empleados miden lo que pretenden medir o lo que puede medirse. Dejando de lado lo que efectivamente se persigue y convirtiéndose en fines en sí mismos, en vez de medios para avanzar en los antiguos y nuevos retos del sistema de educación superior.

En el actual contexto internacional, se supone que la educación superior es una herramienta estratégica para el desarrollo nacional, la competitividad internacional y la integración en el ámbito global (Dávila, 2008). Pero todo esto se plantea de manera general, como si no hubiera distancia en los puntos de partida y las condiciones entre los países no fueran asimétricas. No sólo son heterogéneas las condiciones entre los países, sino también las IES que conforman los sistemas de educación superior en cada uno de ellos. Aquéllas más orientadas hacia la investigación tienen grupos y sectores articulados internacionalmente, pero habría que considerar que la cooperación y conformación de las redes, como señalaba Manuel Castells (2009), implican la participación de nodos con distintas capacidades de ejercer el liderazgo, gestionar y obtener los recursos necesarios, lo que les permite controlar los procesos de producción y circulación del conocimiento. Aislarse de la dinámica de internacionalización no sería posible y seguramente no es deseable. Pero enfrentarse a ella de manera ingenua, sin objetivos ni mecanismos claros, que favorezcan el desarrollo de las IES y los grupos de investigación produciría nuevos efectos no deseados.

Algunos rasgos y problemáticas
de la investigación sobre ES en nuestros días

Para entender los retos que deben enfrentar las IES en nuestros días, no podemos obviar situar los cambios en la transformación de otras esferas de la sociedad. Entenderlos implica observar el contexto actual articulando distintos niveles de análisis: el de la sociedad global; el de la heterogeneidad

y los cambios en las instituciones, entre las que tienen un papel relevante las políticas públicas para la educación y las de ciencia tecnología e innovación en el ámbito nacional; finalmente, sería importante plantearse la dimensión de los cambios en la dinámica de interacción de nuevos actores en los procesos de producción, difusión y uso del conocimiento generado.

A manera de una breve síntesis, me permitiría señalar que si en el pasado hemos logrado, desde una perspectiva comparativa, entender y destacar las particularidades del desarrollo de la educación superior y los académicos en México, aún es mucho lo que falta por hacer en este aspecto. Se han diversificado los actores participantes en el proceso de producción de conocimiento, enseñanza-aprendizaje y servicios que brinda la ES a la sociedad.

En la investigación sobre el SES y la profesión académica se ha avanzado a través de la reiteración de estudios sobre distintas muestras y casos institucionales, que retoman al menos un conjunto importante de preguntas comunes sobre los aspectos demográficos y la situación formativa al inicio de la vida académica, y en la actualidad al constatar la validez de los hallazgos de las primeras investigaciones sobre el tema (Gil *et al.*, 1994; Gil, 2006, Galaz *et al.*, 2012; Grediaga, 2000 y 2012), pero los estudios siguen teniendo un carácter principalmente descriptivo y en muchas ocasiones atomizado. Dentro de las principales problemáticas se encuentra la ausencia de un desarrollo teórico complejo que permita trascender el análisis descriptivo y plantear los impactos y consecuencias del cambio contextual, no sólo en el nivel internacional, sino principalmente por sus efectos en términos de cambios en las políticas y las organizaciones educativas en el país.

Los rasgos de una gran parte de los trabajos que se han producido en el campo, tanto por los investigadores como en las tesis doctorales serían, en un extremo:

- a) Contamos con un amplio número de casos de estudios institucionales, que describen la historia y el desarrollo de las organizaciones.

- b) Son estudios descriptivos, en una proporción importante de carácter exploratorio, aduciendo la ausencia de información general o confiable como excusa para no situarlos contextualmente.
- c) Pocos de estos estudios abordan las regulaciones que imponen los Estados u organismos fuera de las fronteras institucionales sobre los procesos de cambio institucional y las dinámicas de la docencia, la investigación y la vinculación con otros sectores.

En el otro extremo, en el ámbito del estudio sobre las políticas y las regulaciones institucionales:

- a) También predominan los de carácter descriptivo, en ocasiones con claros tintes ideológicos. Los trabajos desglosan el diseño de los programas, infieren consecuencias sobre su contenido o intereses subyacentes de los responsables de su diseño e implementación.
- b) En pocas ocasiones se aterriza en el análisis de sus efectos en las pautas de interacción entre los actores o las consecuencias de mediano o largo plazo en el desarrollo de las funciones básicas de docencia, investigación, difusión y extensión a cargo de las IES.

Las dificultades para un avance sostenido del conocimiento, que además constituyen un reto a superar en la formación de recursos en nuestro campo de interés, varían según la tradición metodológica de la que se trate. En el ámbito de la investigación cualitativa, hay un gran número de casos de estudio, donde algunos se reducen a un número limitado de entrevistas y a una réplica de lo señalado por los entrevistados sin aprovechar su caracterización o ubicación institucional o social para situarlos, presentándose dificultades para contextualizar y lograr realmente un análisis profundo del contenido e interpretación de sus significados. Con contadas excepciones, que constituyen realmente un ejemplo del trabajo serio dentro de esta tradición metodológica, no se utilizan métodos paralelos como la historia institucional o el análisis documental. Se hace poco uso de otros análisis de caso disponibles y no se logra aprovechar la acumulación de conocimiento a través de la contrastación de puntos de vista o la triangulación de

los discursos entre los actores para construir una teorización y explicación adecuada de los fenómenos estudiados.

En la investigación cuantitativa una primera dificultad es el alcance y la calidad de las bases de datos disponibles, con las dificultades que esto representa para una adecuada selección de la población en estudio y las posibilidades de generalización de los resultados de las encuestas. Uno de los retos en la formación de nuevos investigadores, consiste en modificar la idea de que la decisión de una estrategia metodológica depende de las preferencias del investigador, más que del tipo de pregunta u objeto de estudio. Creo que cada vez más los temas que nos preocupan requieren articular distintas estrategias metodológicas para complementar la mirada y construir explicaciones que consideren tanto las condiciones de regulación, objetivas de trabajo (financiamiento, estabilidad laboral, ingresos, evaluación, etcétera), como la forma en que éstas son vividas o retomadas por los actores en su toma de decisiones y desarrollo de sus trayectorias.

Para concluir con este punto, tanto en la tradición cuantitativa como en los estudios de corte cualitativo, los principales problemas consistirían en trascender el nivel descriptivo, por acucioso que éste sea, para elevar el nivel de conceptualización de nuestras reflexiones y desarrollar nuevas propuestas explicativas, que incluso en el ámbito de las ciencias sociales y la investigación educativa realmente sirvan como guías de acción para enfrentar los nuevos retos y los problemas de la educación superior. En vez de plantearse como partidario o creyente de una forma de desarrollar la investigación, convendría retomar las ya no tan nuevas discusiones sobre el *continuum* y la complementariedad de las estrategias metodológicas en función del problema en estudio. Particularmente si, como pareciera ser la tendencia, deben tenderse también puentes entre disciplinas y sectores de la sociedad para poder resolver responsablemente el problema en cuestión.

¿Cómo enseñar a investigar sobre el campo de la educación superior en el país?

En primer término conviene pensar la enseñanza superior como parte del complejo proceso de educar, donde no únicamente se transmiten el cono-

cimiento y las herramientas acumuladas en un campo determinado del saber, sino que simultáneamente se realiza un proceso de socialización de los jóvenes aspirantes a profesionista o científico en las distintas áreas de conocimiento. A través de los procesos cotidianos de interacción, la vivencia del ambiente institucional y las formas de regulación vigentes se asimilan y se promueven valores como la honestidad científica, el compromiso social, la rigurosidad en el trabajo, y se construyen habilidades como la adecuada gestión del tiempo y los recursos, la capacidad de colaboración productiva con otros, además de someterse y ejercer una crítica constructiva, elementos fundamentales para la producción de nuevo conocimiento, los cuales se adquieren como parte de lo que en la sociología de la educación se denomina currículum oculto. Este proceso de socialización opera más allá de las aulas, en las asesorías, la convivencia con los pares, los colegios invisibles, las redes y la exposición de avances entre otros.

Si se retoma la dicotomía clásica planteada por Burton Clark (1991) respecto a los ejes de tensión característicos de la profesión académica, podríamos decir que desde siempre ha estado presente la internacionalización. Sin embargo, lo nuevo es el acceso inmediato, directa o indirectamente, a la información sobre otras culturas y realidades, las posibilidades de movilidad y cooperación, aunque no siempre en condiciones equitativas. No basta con enviar a nuestros estudiantes a otras latitudes, se requiere realizar serios esfuerzos institucionales para atraer a estudiantes de otros países a nuestras instituciones y programas.

La principal dificultad proviene del hecho de que, quienes investigamos o pretendemos formar para investigar el desarrollo de las instituciones y actores de la ES, estamos inmersos en las organizaciones, campos de conocimiento y redes que forman parte del objeto de estudio. Así, la posibilidad de tomar distancia para evitar mirarse el propio ombligo resulta un requisito indispensable, pero difícil de lograr, y más difícil aún de transmitir en el proceso de formación de las nuevas generaciones. ¿Cómo aprovechar la ventaja de la inmersión en el objeto de estudio, evitando los efectos de la miopía de taller, así como la ideologización de las explicaciones cuando se es parte del objeto investigado?

En este sentido, resulta muy conveniente preguntarse, por un lado, por el papel que desempeña una buena formación teórica, metodológica y técnica en las posibilidades de descentración y, por otro, la relevancia del conocimiento o dominio del campo para que la investigación trascienda los niveles solamente descriptivos. Muchas veces las descripciones o generalizaciones en su afán de objetividad pretenden hacer a un lado los intereses y las preguntas que se desprenden de la experiencia vivida por los sujetos que realizan la investigación, pero también inhibe una exploración sistemática sobre la dimensión subjetiva de aquéllos sobre los que ésta se lleva a cabo.

En síntesis, desde el punto de vista de la formación de las nuevas generaciones, debemos buscar nuevas respuestas a preguntas del tipo: ¿cómo se logran generar instituciones capaces de comprometerse simultáneamente con el desarrollo del conocimiento en los distintos campos y atender las problemáticas que aquejan a la sociedad en que se asientan las organizaciones de educación superior? ¿Qué estrategias de formación debemos crear que nos permitan trascender el aprendizaje de contenidos, que en nuestra época cada vez tienen una obsolescencia de corto o mediano plazo, para generar las capacidades en las nuevas generaciones de aprender a aprender, adquirir la flexibilidad para trascender la especialización irresponsable de los efectos no deseados en otros espacios o ámbitos de la vida social o la naturaleza, pero sin menoscabo de la acumulación de habilidades teórico-metodológicas y técnicas necesarias para poder participar con miembros de otras disciplinas o campos en la búsqueda de soluciones nuevas a los graves problemas que aquejan a las sociedades contemporáneas? ¿Cómo equilibrar el rigor y sistematicidad en la formación con la posibilidad de generar investigadores creativos y autónomos capaces de plantear nuevas miradas sobre los problemas?

Si la generación de conocimiento es una tarea colectiva, la formación de recursos humanos lo es aún más. Cada uno de los integrantes de un programa interactúa con los educandos, buscando generar condiciones de aprendizaje de un currículum acordado. Pero la formación resulta de la intervención de todos los participantes en el programa, por lo que requiere una coordinación, discusión y trabajo colegiado de seguimiento de los estudiantes. Promover la curiosidad, el interés por el conocimiento, el respe-

to al conocimiento aportado por otros y la iniciativa de poner en duda lo conocido son parte de un ambiente institucional, en el que participan todos los integrantes del programa, más allá de la materia que imparten, contribuyen o no a estimular. Para lograrlo hay que contrarrestar parte de los efectos negativos del sistema de reconocimiento y recompensas vigente en la profesión que, por su fuerte orientación hacia la investigación, ha conducido a un abandono relativo de la docencia, la actividad colegiada y el compromiso institucional.

Desafíos en la investigación y qué respuestas se han dado

La carencia de información histórica confiable y comparable sobre los actores y las instituciones de la ES —en especial hasta muy recientemente sobre los académicos, estudiantes y los gestores de las IES, pero hasta la fecha respecto a sus interacciones y los resultados de las mismas—, ha sido y considero que continúa siendo un reto para quienes queremos aproximarnos con mayor precisión a los fenómenos asociados con la evolución de la ES en México. Durante las décadas previas se han logrado avances importantes en la producción de información, sin embargo, en pocas ocasiones ésta, es utilizada por otros investigadores y, por tanto, la ausencia de una acumulación colectiva dificulta el avance de la construcción conceptual, el desarrollo metodológico o la propuesta de alternativas de solución a los grandes problemas en el campo de la ES, el desarrollo, aplicación y transmisión del conocimiento en nuestros días.

La última década se caracterizó por un cambio en la mirada y las preguntas orientadoras del trabajo de investigación, transitando de la descripción y contraste de fotos fijas en distintos momentos de la evolución del sistema a la reconstrucción de procesos. En este sentido, temas como el perfil de ingreso, los niveles formativos, la productividad, la evaluación, las características de la matrícula o la planta académica, se transformaron en la búsqueda de reconstrucción de las trayectorias, las condiciones para los procesos a través de los cuales se obtenían personal u organizacionalmente dichos resultados.

También se han ampliado las perspectivas analíticas buscando la articulación de distintos niveles de análisis: durante las décadas de los ochenta y noventa la crisis llevó a complementar la visión interiorista sobre las organizaciones o el sistema educativo nacional y sus actores, integrando el estudio de las políticas nacionales, sus traducciones o ajustes en los niveles organizacionales y las condiciones de regulación, primero en el ámbito nacional y regional, pero desde principios del siglo XXI considerando de forma creciente los efectos de la internacionalización.

La creciente conciencia del peso de la internacionalización sobre la construcción de la comunidad académica y científica del país obedece, por una parte, a los efectos que los procesos de vinculación con otros países tienen sobre la visibilidad e impacto de los resultados de las comunidades científicas nacionales, y por otra, porque hay razones para pensar que el tipo de vínculos o redes que se establecen y la circulación de conocimientos asimilados en los procesos formativos o de colaboración, interinstitucional y más allá de las fronteras nacionales, conllevan una posibilidad distinta de avance en la trayectoria no sólo para los individuos, sino para los colectivos, las instituciones de educación y la evolución de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación en los distintos países.

De los hallazgos que se han acumulado respecto a nuestro campo, se desprende la necesidad de pensar en las etapas de la vida académica que siguen representando cajas negras tanto en el ámbito de las políticas como en los de desarrollo de las instituciones y las trayectorias de los actores: los elementos necesarios para la formación de las nuevas generaciones en los distintos campos, los cambios en el peso de las IES en los procesos de validación del conocimiento generado y el análisis de los efectos del envejecimiento sobre los procesos de enseñanza, desarrollo y aplicación del conocimiento.

Algunas problemáticas urgentes de enfrentar
organizacionalmente y en tanto objetos de estudio de campo

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en la *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*,

2009, señala que la ES debe asumir un papel de liderazgo para enfrentar los retos y la transformación de la dinámica internacional, y de manera más eficaz las actividades académicas respecto al cambio social y el desarrollo. En las conclusiones se señala que ante la complejidad de los desafíos mundiales, presentes y futuros, la ES debe asumir su responsabilidad avanzando en la comprensión de problemas polifacéticos que tienen simultáneamente dimensiones sociales, económicas, científicas y culturales, proponiendo alternativas para hacer frente a problemas como la seguridad alimentaria, el cambio climático, la gestión del agua, el diálogo intercultural, las energías renovables y la salud pública (Brunner y Ferrada, 2011).

Pero no basta con plantear los retos a los que se enfrenta la ES en nuestros días, habría que entender a las instituciones y los actores para poder modificarlas. Son muchos los obstáculos que existen en la forma actual de organización de las IES, también muchos los aspectos que envían señales contradictorias a los actores que las integran. Para finalizar, quisiera señalar algunos elementos sobre los que convendría profundizar en la investigación durante los próximos años:

- Un tema importante a incluir en una agenda de investigación sobre ES, en especial para mejorar la calidad de la formación de recursos humanos de alto nivel, sería indagar los efectos sobre la enseñanza del uso cotidiano por parte de los jóvenes de medios audiovisuales y la adquisición irrestricta e inmediata de información vs. la forma tradicional de operación en las aulas.
- Por otra parte, el énfasis en la investigación, la astringencia de recursos públicos o institucionales para desarrollarla y la multiplicidad de mecanismos de evaluación del desempeño en curso han producido una multiplicación de tareas del rol de académico. Incluso de la obtención y gestión de recursos financieros, espaciales y humanos, construcción de redes, participación en la gestión institucional, etcétera.
- Las tensiones entre la administración y la academia. ¿La administración al servicio de la academia o la adaptación de la academia a una

lógica cada vez más burocratizada y temerosa de los mecanismos de control o rendición de cuentas hacia fuera de las instituciones?

- Eficiencia y eficacia del uso de los recursos. Descentralización, necesidad de agilizar y flexibilizar los mecanismos para el ejercicio de los recursos y el desarrollo de las tareas. Ejemplos: laboratorios, mantenimiento de equipos, adquisición de bienes y servicios necesarios.
- Retiro, jubilación y renovación pautada de la nueva generación de académicos. *La atracción de la profesión académica* y la relación entre formación de recursos altamente calificados y oportunidades de desarrollo profesional adecuado a los conocimientos y habilidades adquiridas.
- Movilidad desde y hacia. Cambios en la infraestructura y la gestión de las estancias de profesores y estudiantes extranjeros. La importancia de la heterogeneidad cultural en nuestras aulas, no sólo de la movilidad de nuestros estudiantes y profesores hacia afuera. Condición indispensable para ir superando las condiciones inequitativas de la internacionalización y la circulación de conocimientos.
- Repensar las formas de asignación de recursos y participación en las redes de divulgación de hallazgos y conocimientos producidos. ¿Hay una política editorial, acuerdos para visibilizar los resultados, formas de vinculación con otros sectores de la sociedad?

Fuentes consultadas

- BRUNNER, José Joaquín (2010). "Globalización de la educación superior: crítica de su figura ideológica", *Revista Iberoamericana de Educación Superior* (RIES), vol. I, núm. 2, México, ISSUE-UNAM/Universia, pp. 75-83. Disponible en (<http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/56/globalización>) Consulta: 25/09/2015.
- BRUNNER, José Joaquín y R. Ferrada Hurtado (ed./coord.) (2011). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2011*, Santiago de Chile, CINDA. Disponible en Consultado el 30/09/2013 (http://www.universia.net/nosotros/files/Educacion_Superior.pdf).
- CASTELL, Manuel (2009). *Communication Power*, Oxford/New York, Oxford University Press.

- CHAVOYA, María Luisa y Eduardo Weiss (2003). "Un balance de la investigación educativa en México, 1993-2001", en Eduardo Weiss (coord.), *El campo de la investigación educativa*, vol. 1, Colección: La investigación educativa en México 1993-2002, México, Comie, SEP, CESU.
- CLARK, Burton (1991). *El sistema de educación superior: una visión comparativa internacional*, México, Nueva Imagen-UF-UAM.
- DÁVILA, Mabel (2008). "Tendencias internacionales de la educación superior", Documento de Trabajo Núm. 219, Universidad de Belgrano. Disponible en (http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/219_davila.pdf).
- GARCÍA DE FANELLI, Ana (1999). *La educación transnacional: la experiencia extranjera y lecciones para el diseño de una política de regulación en Argentina*, Buenos Aires, CONEAU. Disponible en <http://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/estudios/fanelli.pdf>. Disponible en Consulta: 25/09/2015.
- KENT, Rollin (1997). *Los temas críticos de la educación superior en América Latina. Estudios comparativos*, vols. 1 y 2, México, FCE, FLACSO, UAA.

Tres retos vigentes en el campo de la investigación sobre educación superior en México: atender la pérdida de autonomía institucional, la adhesión ingenua a las agendas de retos oficiales la ausencia de autocrítica y de organización gremial*

*Susana García Salord***

Introducción

En los últimos 30 años, alrededor de los estudios sobre la educación superior en México, se ha conformado y establecido un campo de trabajo, cuya composición es por demás heterogénea. En él participan no sólo los grupos dedicados a la producción de conocimiento científico sobre la educación superior, adscritos a los centros, institutos, facultades y redes académicas de un conjunto muy diverso de instituciones, sino que intervienen también:

- Los grupos que en cada espacio institucional producen información sistemática, como son informes, agendas estadísticas, diagnósticos y memorias referidos a cada institución.
- Los grupos que, establecidos en los espacios gubernamentales (SEP, Conacyt; etcétera), en asociaciones y organismos nacionales e internacionales (ANUIES, UNESCO, OCDE), realizan diferentes tipos de estudios para sustentar la elaboración de las políticas públicas o, en su caso, las propuestas, lineamientos y recomendaciones dirigidos a orientar la marcha de la educación superior del país.

* Versión corregida y aumentada de la ponencia presentada en el Coloquio Internacional ¿Hacia dónde va la universidad en el siglo XXI? Mesa: La investigación sobre educación superior en México, SES-UNAM, agosto de 2015.

** Investigadora del Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas, profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y miembro del Seminario de Educación Superior, UNAM.

- Las academias y asociaciones científicas y gremiales de procedencia académica, que promueven y financian estudios sobre cuestiones que son de su interés en particular.

En otro orden de intervención, hay grupos que participan en el campo porque definen las políticas de financiamiento de la investigación, y con ello orientan la selección de los temas de estudio y las formas y dinámicas del trabajo académico, entre ellos la Secretaría de Hacienda y las agencias nacionales e internacionales que distribuyen financiamiento para proyectos, becas, premios y reconocimientos. Finalmente, podemos decir que en el campo participan también los grupos encargados de seleccionar la información y el conocimiento que se difunde a través de las publicaciones de sus espacios editoriales, porque al definir qué es publicable y qué no lo es, propician la visibilidad de unas líneas de trabajo, destacándolas sobre otras.

En esta compleja red de relaciones es donde se definen los retos y se dirimen las condiciones para afrontarlos. En consecuencia, considero que no se podría señalar un conjunto de retos válidos para todos los grupos que hoy realizan estudios sobre la educación superior en México. En todo caso, los retos vigentes en el campo son particulares de cada uno de los grupos que lo conforman; incluso, podríamos decir que cada línea de investigación enfrenta retos propios según la posición que ocupe en el campo y la relación de fuerza en la que participa (UNESCO, 2010).¹

Otra cuestión, que es necesario precisar de inicio, es que hablar de “investigación sobre la educación superior” supone ya un recorte particular de ese conjunto amplio y heterogéneo de prácticas de investigación, orientadas a producir no sólo conocimiento, sino también información sobre problemáticas muy diversas vinculadas a la educación superior en México.

Dicho recorte se establece a partir de una clasificación oficial, que distingue los niveles que componen el proceso educativo —la educación básica, la educación media superior y la educación superior—, y que corresponden también a los diferentes espacios de gestión (subsecretarías) que conforman el aparato de gobierno. Hablar desde ese recorte, trae implícito una manera

¹La diferencia de retos entre los integrantes de un mismo campo de conocimientos, a pesar de que comparten también retos en común, se puede analizar a partir de este *Informe sobre las ciencias sociales en el mundo. Las brechas del conocimiento*.

de ver y de entender el campo educativo, así como una agenda determinada de asuntos a tratar como prioritarios.

La investigación sobre problemas inherentes a la educación superior no está delimitada por el nivel educativo en sí (educación superior), sino que trasciende dichas fronteras, toda vez que la realidad educativa y científica del país se indaga en la red de relaciones en la que cada objeto de estudio se encuentra inserto. De modo tal que el campo de investigación sobre las problemáticas inherentes a la educación superior no está organizado a partir de dicha clasificación oficial. Por el contrario, su organización atiende la conformación particular que la educación superior tiene en México, y por eso incluye, entre otros, los estudios:

- Del campo científico y tecnológico, ya que un alto porcentaje de la producción científica y tecnológica del país se realiza en el interior de las instituciones de educación superior (IES).
- De las relaciones entre educación y el mercado laboral, que no se reducen al tratamiento de la oferta y la demanda, ni a la noción de empleo, sino que incluye el estudio del trabajo como una práctica social; de las trayectorias escolares y laborales; de las expectativas y de las disposiciones de los actores, etcétera.
- De las relaciones de poder, de las formas de gobierno, de las organizaciones sindicales, del conflicto y del cambio institucional; dimensiones analíticas del todo ausente en la agenda propia de los espacios de decisión de la política pública.
- De las prácticas y representaciones de los estudiantes y académicos; de los procesos de enseñanza-aprendizaje; de la socialización y la construcción de identidades, entre otros, y que tampoco están contempladas en dichas agendas.
- De la violencia, que no se reduce con el registro de la evidencia empírica del llamado *bullying*, sino que atiende también el acoso laboral y el acoso sexual, en el marco de la indagación acerca de la violencia estructural vigente en las instituciones.
- De la desigualdad de oportunidades, que no se reducen a un problema de cobertura, como oportunidad de acceso a la escolarización, sino también de permanencia y de certificación, vinculadas a la problemática de la desigualdad social y regional.

Teniendo en cuenta los dos puntos de partida que acabo de reseñar, me interesa plantear los retos que, a mi juicio, enfrenta la investigación desarrollada en la academia y dirigida a producir conocimiento científico en el área de las ciencias sociales. Lo haré entonces desde el horizonte posible que me permite la posición que ocupo, porque indudablemente hay retos particulares de cada uno de los grupos de investigación que trabajan en la academia, y que se me escapan.

En esta oportunidad, voy a concentrarme en los que considero son tres retos prioritarios, porque atenderlos nos permitiría enfrentar otros desafíos que están presentes en el campo (García Salord, 2013). El primer reto que ubico como prioritario radica en la necesidad de recuperar la autonomía de nuestras instituciones; esta cuestión la trabajaré con más detalle mostrando cómo se expresa en los programas de posgrado. El segundo reto lo identifiqué en la necesidad de tomar distancia de las agendas oficiales de los problemas prioritarios, y lo remito concretamente a dos puntos: uno, atender la ausencia de debate y sobre todo del teórico que existe en el campo; dos, reflexionar acerca de los efectos prácticos del desplazamiento de ciertos objetos de estudio. El tercer reto lo ubico en la necesidad de reflexionar, en forma colegiada, sobre la ausencia de autocrítica y de organización gremial que impera en el campo. Concluiré proponiendo que, muy posiblemente, el mayor reto que enfrentamos hoy es que, hasta ahora, hemos tenido más capacidad para identificar retos que para encontrar e impulsar formas viables de resolverlos.

Recuperar la autonomía de las instituciones
de educación superior e investigación científica

Concretamente, el reto radica en recuperar la capacidad de decidir los tiempos y las formas más convenientes para organizar y realizar nuestro trabajo de producción y de transmisión del conocimiento científico; y digo recuperar, porque en los tiempos que corren, la pérdida de autonomía, es decir, la subordinación de las IES a los lineamientos de la política pública está ya suficientemente demostrada. Por lo que, cabría agregar, que la descalificación

de este reto, alegando que se funda en la añoranza de un tiempo pasado que siempre fue mejor, es ya insostenible.

Desde 1998, Daniel Schugurensky propuso aplicar el concepto de heteronomía, para caracterizar el vínculo entre las universidades y el Estado y, diferentes organismos externos a ellas. Para dicho autor, mientras “el principio de autonomía sugiere la capacidad de autodeterminación, independencia y libertad, el concepto de heteronomía se refiere a la subordinación a un orden impuesto por agentes externos” (Schugurensky, 2002: 116-118). Asimismo, advierte que la subordinación de las instituciones no se construyó de un día para otro, y que tampoco se reduce a la imposición de un nuevo orden institucional por agentes externos. La heteronomía es, por el contrario, una condición de existencia construida desde adentro y desde afuera de las instituciones.

Para precisar esta cuestión con un ejemplo, voy a recuperar aquí una de las preguntas sugeridas por el coordinador de la mesa, dirigida a centrar la presente reflexión. Dicha pregunta cuestiona acerca de ¿cuáles son las dificultades de enseñar a investigar en el campo de la educación superior en el país?

Los obstáculos que hoy se enfrentan en el proceso de transmisión del oficio en nuestro campo tienen su origen en las tensiones provenientes de la articulación peculiar, que se estableció a partir de los años noventa entre:

- Las características particulares de desarrollo de cada disciplina y actividad.
- Los problemas estructurales y sistémicos del posgrado nacional.
- Los lineamientos propuestos por el Conacyt para evaluar los programas de posgrado y, en función de ello, distribuir recursos financieros entre aquellos que cumplieran dichos lineamientos.

Aunque los programas de posgrado incluidos en el Padrón Nacional de Programas de Calidad (PNCP) representen sólo un escaso 24 por ciento del total de la oferta nacional registrada por la Secretaría de Educación Pública (SEP), y en nuestro campo dicho porcentaje sea mucho menor, es insoslayable incluir la influencia del “modelo Conacyt” (Conacyt-SEP, 2015b)² en todo

²Los lineamientos sugeridos por el Conacyt para la organización de los programas de posgrado se pueden consultar en este documento.

el campo. El ser parte de dicho Padrón significa acceder a prácticamente a la única fuente alterna de financiamiento público para los programas de posgrado; y también contar con un símbolo de prestigio, cuyo valor se incrementa permanentemente. En consecuencia, los programas de posgrados cada vez más tienden a incorporar los lineamientos de la organización curricular; de la composición del personal académico; de los tiempos de duración de los estudios; y de la eficiencia terminal establecidos como pertinentes por el Conacyt. Veamos algunas de las tensiones que propicia la adhesión a dichos lineamientos.

El proceso de transmisión del oficio en nuestro campo se desarrolla bajo modalidades muy diversas: se hace en el marco de programas organizados bajo una matriz disciplinaria (por ejemplo, posgrados de historia, sociología, antropología, ciencias de la educación, pedagogía, o ciencias sociales y humanidades); o en programas cuyo principio de organización curricular no remite a una disciplina en particular, sino a un campo de actividad (educación, investigación educativa).

En cualquiera de estas opciones, el problema radica en que, *la estructura curricular se organiza por líneas de investigación, tal y como lo indica el Conacyt (Conacyt-SEP, 2015b: 36),³ pero dichas líneas adoptan una existencia más nominal que operativa*, toda vez que los proyectos de investigación concretos de los tutores no logren constituirse en el continente intelectual, donde los estudiantes puedan desarrollar una trayectoria formativa consistente.

Sumado a lo anterior, cabe destacar que las opciones de formación que centran su objetivo en la investigación en educación superior como tal, son muy escasas (un ejemplo es el programa de posgrado de la UAM-Azcapotzalco, que cuenta con la especialización en Sociología de la Educación Superior y las líneas de investigación respectivas en los Programas de Maestría y Doctorado en Sociología);⁴ como lo son también las modalidades de formación,

³El Conacyt las denomina "Líneas de generación y/o aplicación del conocimiento" (LGAC) y las define como "un campo temático en el cual confluyen las trayectorias de investigaciones de los profesores que integran el núcleo académico básico de un programa de posgrado, y el trabajo de los estudiantes desde una perspectiva sistémica de generación de nuevo conocimiento o aplicación. Las LGAC son las que definen la naturaleza del programa".

⁴Según la información registrada en la página del DIE-Cinvestav, "La oferta de programas de maestría en educación en el Distrito Federal comprende 28 programas, de los cuales sólo dos, el de del DIE y el de la Universidad Iberoamericana (que es una universidad privada), son programas en Investigación Educativa". En la misma fuente se reporta que la oferta de maestrías en educación

en las que los alumnos desarrollan proyectos adscritos a la línea de trabajo de un tutor (por ejemplo, los Programas de Maestría y Doctorado en Ciencias en la Especialidad de Investigaciones Educativas, del Departamento de Investigación Educativa-Cinvestav).

En este mismo orden de cosas, otra dificultad que afecta el desarrollo de los estudios de posgrado —y en particular el de las líneas de trabajo inscritas en la llamada investigación cualitativa— radica en que el *tiempo establecido para cursar los estudios y desarrollar el trabajo de tesis*,⁵ es un tiempo saturado por efecto de la yuxtaposición de procesos, actividades y eventos de diferente naturaleza. En la trayectoria formativa establecida, la realización del proyecto de tesis y la formación teórica y metodológica propia de los estudios de posgrado (cursos) se desarrollan en forma simultánea, pero no se contempla el tiempo que requiere el estudio sistemático y necesario para la apropiación de las herramientas teóricas y metodológicas que la investigación en curso demanda.

Además, el desarrollo de estos dos procesos se encuentra interrumpido por la atención que debe brindarse a un conjunto de exigencias periódicas, tales como la evaluación de cada curso para cubrir los créditos semestrales establecidos; la presentación periódica de avances de tesis en forma oral o escrita; la elaboración y presentación de uno o dos artículos publicables; la presentación de resultados en eventos nacionales e internacionales; la presentación de examen de candidatura (en el caso del doctorado) y la realización de actividades extracurriculares.

Darí la impresión que, en la lógica que organiza esta dinámica de trabajo, se identifican actividades y eventos pero se anula su inscripción en un proceso: por ejemplo, para utilizar la entrevista en el proceso de investigación es necesario conocer primero de qué se trata esta herramienta metodológica;

a nivel nacional es de 197, de las cuales “sólo 9 se abocan expresamente a la investigación”. Y en el PNPC se encuentran registrados 11 “programas de maestría en educación como programas consolidados o de nivel internacional”; y sólo cinco “se abocan exclusivamente” a la investigación educativa: “la Universidad Autónoma de Yucatán, la Universidad Veracruzana, la Universidad Autónoma de Aguascalientes, la Universidad Iberoamericana y el DIE” (www.DIE.cinvestav.mx/Maestria).

⁵ Los tiempos establecidos para los estudiantes de tiempo completo son, para la maestría dos años (más uno de prórroga), incluida titulación; para el doctorado cuatro años (más uno de prórroga), incluida titulación. Para los estudiantes de medio tiempo, la duración de los estudios se incrementa a tres años para la maestría y cinco para el doctorado, con la opción de un año más de prórroga.

para escribir los capítulos de la tesis es necesario contar con los resultados y no sólo avances; para presentar un artículo publicable hay que escribirlo, y escribir un artículo no es hacer un resumen de un capítulo de la tesis.

En esta dinámica, el tiempo real disponible para cada proceso siempre resulta escaso, porque los tiempos de estudio y los que requiere la producción de resultados, y su escritura, no están debidamente contemplados en el plan de estudios. Dicha dificultad se resuelve trabajando de prisa y bajo presión, en aras de ser consecuentes y no deponer la calidad.

Considero que los obstáculos reseñados se estructuran debido a que el “modelo Conacyt” de organización curricular corresponde más a los procesos formativos tradicionales que de las ciencias exactas y naturales, donde las trayectorias de los estudiantes se insertan, en gran medida, en la estructura y dinámica de trabajo de los laboratorios, así como a las formas de trabajo que imperan en los grupos donde existe un vínculo orgánico entre el ejercicio de la docencia y el de la investigación.

Dicha correspondencia puede inferirse también del porcentaje de programas de cada área de conocimiento que se incluyen en el padrón de programas de posgrados del Conacyt (véase cuadro 1 del anexo). Allí se registra que del total de programas que se imparten en el país, el PNPC incluye 61 por ciento de los programas de ciencias básicas, 42 por ciento de las ciencias aplicadas, y sólo 12 por ciento del área de humanidades y ciencias sociales (Conacyt-SEP, 2015a).⁶

Desagregados por nivel, estos datos abonan más a favor de dicha inferencia, toda vez que este padrón incluye 87 por ciento de los programas de doctorado y 55 por ciento de los de maestría en ciencias básicas, que se ofertan a nivel nacional; una situación similar se registra en las ciencias aplicadas con 82 y 53 por ciento de programas de doctorado y maestría, respectivamente; mientras que el PNCP incluye sólo 34 por ciento de los programas de doctorado y 10 por ciento de maestría, correspondientes a las áreas de humanidades y ciencias sociales (Conacyt-SEP, 2015a).

⁶En el Sistema de Consultas del PNPC, el área de ciencias básicas agrega las áreas I y II del Sistema Nacional de Investigadores (física, matemática y ciencias de la tierra); las de ciencias aplicadas corresponde a las áreas III, VI y VII del Sistema Nacional de Investigadores (ciencias de la salud, biotecnología y ciencias agropecuarias e ingeniería); y la de humanidades y ciencias sociales se agrega a las áreas IV y V del Sistema Nacional de Investigadores (humanidades y ciencias de la conducta y ciencias sociales).

Vista así la cuestión, queda planteada la necesidad de desplazar el foco de atención establecido hoy en lo “inmediato siempre urgente”, y cómo responder, lo mejor posible, a los criterios de evaluación externos para garantizar de esa manera el financiamiento de los programas; y colocar dicho foco en pensar la pertinencia de las modalidades de trabajo y de los tiempos que cada una requiere, no desde la exigencia de una adecuación forzada de la realidad institucional al modelo establecido desde afuera, sino desde cada proyecto de institución y desde la historia, las necesidades y las condiciones concretas de operación de cada disciplina y de cada programa.

Tomar distancia crítica de las agendas oficiales
sobre los problemas de atención prioritaria
en el campo de la educación superior

Es necesario adoptar una distancia crítica frente a la definición de lo que, en las agendas de la política pública, se consideran “los retos de la educación superior”, porque éstos se trasladan como objetos de estudio de las “agendas de investigación” de la academia. Esta imposición de problemáticas ocurre de manera sutil —por adhesión ingenua— en virtud de la ausencia de un trabajo previo de vigilancia epistemológica (Bourdieu *et al.*, 1987: 16)⁷ sobre la lógica de construcción de dichos retos, que, regida por el interés de intervención política, difiere de la lógica propia del trabajo científico.

Esta advertencia ha sido planteada por diversos autores. Por ejemplo, el sociólogo francés Pierre Bourdieu señala que “muchos tópicos directamente surgidos de confrontaciones intelectuales ligados a la particularidad social de la sociedad y las universidades americanas son impuestas, bajo formas en apariencia des-historizadas, al conjunto del planeta” (Bourdieu, 1999: 205); y con esta “neutralización del contexto histórico”, los conceptos utilizados se vuelven “un sentido común universal” o “términos aislados con apariencia técnica”, y por ello políticamente neutros. Lo que conduce, en opinión del autor, a “una despolitización principista de los problemas

⁷Ésta se entiende como “un ejercicio constante que subordinando el uso de técnicas y conceptos a un examen sobre las condiciones y los límites de su validez, proscriba la comodidad de una aplicación automática de procedimientos probados y señale que toda operación, no importa cuán rutinaria y repetida sea, debe repensarse a sí misma y en función del caso particular”.

sociales y políticos, así vaciados de toda referencia a toda especie de dominación [...]” (Bourdieu, 1999: 209). Concretamente, Bourdieu alude conceptos tales como multiculturalismo, raza, flexibilidad, empleabilidad, exclusión, globalización, posmodernismo y mundialización, entre otros.

En México este reto no es nuevo. En 2009, en la reunión que organizaron los colegas del área de sociología de la universidad, de la UAM Azcapotzalco, para discutir una posible agenda de investigación sobre educación superior para la década 2010-2020 (Grediaga *et al.*, 2011), el historiador argentino Lucas Luchino planteó que

la agenda de investigación sugerida está muy influenciada por una visión sobre líneas de transformación de la profesión académica que combina en distintas dosis concepciones acerca de las “nuevas formas de producción del conocimiento”, ideas sobre los cambios en curso en las universidades de los países de la OCDE y preceptos e instrumentos inspirados en la “nueva gerencia pública” (Luchino, 2011: 84). [Advirtiendo la necesidad de] someter a una revisión radical algunas ideas comúnmente aceptadas [en virtud de que] están relacionadas con una agenda política muy cargada ideológicamente (Luchino, 2011: 84 y 86).

En la misma reunión, Guy Neave expuso los alcances y limitaciones que los marcos analíticos hegemónicos (sistemas, conceptos e ideologías referenciales) tienen en los estudios de la gobernanza en la educación superior, cuando se hace abstracción de los intereses que representan en sus contextos de origen (Neave, 2011: 261-311). Finalmente se arribó a la conclusión de la necesidad de diferenciar agendas: la de investigación y la de las políticas, sin perder de vista la posible asociación entre ellas (López y López, 2011: 318).

Ahora bien, ¿cómo tomar distancia crítica de las agendas oficiales sobre los problemas de atención prioritaria en el campo? Algunas opciones a considerar son las siguientes:

a) Un camino poco explorado es *la reconstrucción de la emergencia de los temas de las agendas de investigación y de la política pública*. Por ejemplo, entre otros, un trabajo que echa luz sobre esta intrincada relación entre agendas es el de Guillermo Ejea Mendoza, quien estudió el arduo proceso de confrontaciones y negociación, mediante el cual los temas del financiamiento y de la calidad se constituyeron en materia de la agenda de las políticas públicas para la educación superior e identificó “el papel que juegan los medios, los expertos, el congreso, los sectores del gobierno federal y los

gobiernos estatales gubernamentales, algunos individuos y las carreras políticas en la construcción del tema de la agenda” (Ejea Mendoza, 2006: 9).

Los resultados de ejercicios similares permitirían identificar qué problemáticas u objetos de estudio han sido desplazados, debido a la concentración de los esfuerzos de investigación en los retos establecidos como prioritarios en la política pública. Y digo desplazados porque mi hipótesis es que estos “temas” que aparecen como problemáticas emergentes, debido a los cambios profundos y acelerados que se presentan en el siglo XXI, son visiones diferentes —y no necesariamente nuevas— de viejos problemas. Por ejemplo: ¿qué problemáticas pedagógicas y enfoques desplazó el arribo de retos enunciados en términos de flexibilidad curricular, formación por competencias, o introducción de las tecnologías de información y comunicación (TIC)? ¿qué problemáticas políticas y enfoques desplazó el mirar las relaciones de poder desde la óptica de la rendición de cuentas, la nueva gerencia, la sustentabilidad y la responsabilidad social? ¿Cómo afectó a la indagación sociológica sobre la desigualdad social, la institución del reto de la ampliación de la cobertura con equidad y la mirada fundada en el binomio exclusión/inclusión?

Considero que identificar estos desplazamientos aportaría conocer el estado de la relación de fuerzas en las que se desarrollan nuestras líneas de trabajo, así como a repolitizar (no ideologizar) el conocimiento producido y, por ende, el vínculo con quienes elaboran la política pública.

b) Otro camino necesario por recorrer para construir la distancia crítica, es *atender la ausencia de debate y sobre todo del debate teórico que se registra en nuestro campo de investigación*. Aunque ya existen líneas de investigación establecidas en prácticamente todas las problemáticas inherentes a la educación superior, todavía sigue ausente un intercambio que propicie analizar qué enfoques y nociones aportan al entendimiento y qué cosas son las IES, y capitalizar así los avances logrados hasta el momento.

Dentro del campo, este debate podría contribuir a construir colegialidad, a erradicar los usos dogmáticos y los superficiales de conceptos que se incluyen como simples etiquetas, desde el sentido común o como si fueran sinónimos, y sería un medio para evitar que las generaciones jóvenes se instituyan en simples repetidoras o verificadoras de discursos ya establecidos.

Para hacer efectiva la práctica del debate académico, es necesario *atender la creación de espacios de articulación entre grupos y líneas de investi-*

gación, no sólo entre diferentes líneas y enfoques que trabajan un mismo objeto de estudio, sino entre grupos que trabajan distintas dimensiones de la educación superior. En este momento, el estudio de los académicos como actores no está vinculado al estudio de los docentes y de sus prácticas en el aula. La investigación sobre los estudiantes rara vez se articula con los estudios sobre los académicos; quienes estudian la evaluación no se vinculan con aquellos que estudian las políticas; quienes hacen estudios de laboratorios y científicos, no se vinculan con los que elaboran estudios sobre ciencia y tecnología, o quienes estudian redes académicas desde la perspectiva del análisis de redes.

Esta suerte de dispersión de grupos y problemáticas —cuando no de franca fragmentación— obstaculiza el avance en la producción de conocimiento, dedibuja al gremio como tal y debilita su presencia en el debate público.

En la perspectiva de construir espacios propicios para el debate académico, creo que deberíamos revisar —estudiar sistemáticamente— la efectividad de las cuatro estructuras de participación que coexisten actualmente: los congresos masivos —en los cuales ya es notoria la presencia de mesas con más ponentes que asistentes—; los talleres y seminarios de trabajo permanentes en sus diferentes modalidades (informales e institucionalizados); los cuerpos académicos que se conformaron para dar cumplimiento a los preceptos de la política pública; y las redes académicas que han proliferado en la última década, en la misma dinámica que los cuerpos académicos. Creo que la reflexión colegida sobre los efectos prácticos de estas estructuras de participación en nuestro trabajo, aportarían una mejor comprensión de la ausencia de debate académico en nuestro campo.

En esta misma perspectiva, otra propuesta concreta es establecer vínculos entre las asociaciones de diferentes disciplinas: historiadores, sociólogos, antropólogos, pedagogos, etcétera, para propiciar diálogos interdisciplinarios, y atender el problema de la dispersión y/o fragmentación de los estudios sobre educación superior.

Reflexionar en forma colegiada sobre la ausencia de autocrítica y de organización gremial

La formulación de este reto se funda en la idea de que a la despolitización del conocimiento, ya comentada, le acompaña una despolitización de las prácticas inherentes al trabajo académico, y con ello me refiero a la ausencia de organización gremial para enfrentar las dificultades y obstáculos presentes en el desarrollo del trabajo académico en tanto trabajo intelectual.

Creo que en este sentido falta un ejercicio de autocrítica (no de *mea culpa*) sobre la responsabilidad que nos compete en la vigencia del orden institucional establecido a partir de los años ochenta. Sabemos que producir conocimiento crítico que deleve la lógica y mecanismos del orden establecido a partir de los años ochenta, no es suficiente para producir un cambio significativo de dicho orden. Tampoco es suficiente elaborar propuestas cuya pertinencia esté comprobada; como no lo es el esfuerzo realizado por los colegas que escriben en los medios, con la intención de construir una opinión pública mejor informada.

Más allá de las iniciativas impulsadas por las academias profesionales y científicas y por entidades como el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, en defensa sobre todo del presupuesto y para mejorar ciertos aspectos del orden vigente dentro de sus visiones particulares, es un hecho que las escasas propuestas de organización dirigidas al conjunto de estudiosos de los problemas de la educación superior, no han tenido poder de convocatoria (Galaz y Viloría, 2014).⁸ La producción de conocimiento crítico y de opinión pública no se ha respaldado en la acción política del gremio para impulsar cambios significativos dirigidos a revertir la situación en las que se encuentran las IES.

⁸ Cabe destacar aquí la propuesta de crear una asociación mexicana de académicos a nivel nacional, presentada por Francisco Galaz Fontes y Esperanza Viloría Hernández. La necesidad de contar con una asociación se fundamenta en un análisis de las formas de participación de los académicos en sus instituciones, con base en los datos de la encuesta. *La Reconfiguración de la Profesión Académica 2007*, tomando como referencia la experiencia de la Asociación Americana de Profesores Universitarios.

Queda entonces por indagar cómo es que se construyó esta ausencia de acción política y de qué manera influyen en ella factores tales como:

- El vaciamiento y/o desprestigio de las organizaciones sindicales como formas de participación gremial surgidas *a posteriori* del movimiento del 68.
- La presencia mayoritaria de académicos establecidos que, por efecto de ciclo vital, se encuentran ya en edad de retiro laboral y de relevo académico, pero que no optan por la jubilación y postergan su salida.
- El arribo de nuevas generaciones de académicos formadas en el orden institucional instaurado en la década de los ochenta y expuestas a una fuerte competencia por las pocas plazas disponibles.

Queda pendiente entonces avanzar en la comprensión de la ausencia de interés y energía para impulsar el cambio de un modelo, cuyo agotamiento está demostrado.

A manera de cierre

Según Boaventura de Sousa Santos (2009); “vivimos en un tiempo de preguntas fuertes y respuestas débiles”. Las preguntas fuertes son las que interrogan “sobre cuál es el futuro, cuando cuestionamos si este mundo puede seguir tal y como está”; y las respuestas son débiles porque “las alternativas se formulan más por la vía negativa que por la vía positiva”, y porque “no convencen”. En nuestro caso, creo que hasta ahora hemos tenido más capacidad para identificar retos —por la positiva—, que para encontrar e impulsar las formas viables de resolverlos. Sabemos que los cambios son necesarios, pero no estamos convencidos de querer o de poder hacerlos. La “vía negativa” se impone y muy posiblemente sea así en razón de lo que Guy Naeve advierte (2011) y que parafraseo aquí: si al principio del ciclo del orden (académico) vigente, éste se presentó como la “única alternativa” posible y convenció de que realmente lo era; hoy, al final del ciclo, dicho orden sigue acoplado en su propia inercia porque, de alguna manera, ahora, estamos convencidos de que “no hay alternativa”.

Anexo

Cuadro 1

PROPORCIÓN DE LA OFERTA NACIONAL DE PROGRAMAS DE POSGRADO INCLUIDA EN EL PROGRAMA NACIONAL DE POSGRADOS DE CALIDAD. PNPC/CONACYT, SEGÚN ÁREAS DE CONOCIMIENTO

Área de conocimiento y nivel de estudios	Oferta nacional de programas de posgrado	Programas registrados en el PNPC/Conacyt	% de la oferta nacional incluida en el PNPC/Conacyt
Total (E+M+D)	8,504	1,943	24%
Ciencias básicas	527	320	61%
Ciencias aplicadas	2,206	927	42%
Humanidades y ciencias sociales	5,771	696	12%
Total doctorado	1,117	599	54%
Ciencias básicas	160	139	87%
Ciencias aplicadas	288	235	82%
Humanidades y ciencias sociales	669	225	34%
Total maestría	5,590	1,112	20%
Ciencias básicas	318	175	55%
Ciencias aplicadas	919	489	53%
Humanidades y ciencias sociales	4,353	448	10%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos registrados en "Introducción" (Conacyt-SEP, 2005a). Disponible en (<http://svrtmp.main.conacyt.mx/ConsultasPNPC/intro.php>).

Fuentes consultadas

- BOURDIEU, P., J.C. Chamboredon y J.C. Passeron (1987). *El oficio del sociólogo*, México, Siglo XXI Editores.
- BOURDIEU, P. y L. Wacquant (2000). "Sobre las astucias de la razón imperialista", en Pierre Bourdieu, *Intelectuales, política y poder*, Buenos Aires, Eudeba.
- Conacyt-SEP (2015a) "Introducción", en Sistema de Consultas PNPC. Disponible en (<http://svrtmp.main.conacyt.mx/ConsultasPNPC/intro.php>).
- _____ (2015b). *Programa Nacional de Posgrados de Calidad* (PNPC). "Marco de Referencia para la Evaluación y Seguimiento de Programas de Posgrado". Disponible en (<http://www.conacyt.mx/index.php/becas-y-posgrados/programa-nacional-de-posgrados-de-calidad/convocatorias-avisos-y-resultados/convocatorias-cerradas-pnpc>).
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2009). *Una epistemología del sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*, México, CLACSO y Siglo XXI Editores.
- EJEA MENDOZA, Guillermo (2006). "El proceso de formación de la agenda en políticas públicas. Los temas del financiamiento y la calidad en la educación supe-

- rior pública en México". Disponible en (<http://azc.uam.mx/socialesyhumanidades/03/reportes/eco/lec/vlec023.pdf>).
- GALAZ FONTES, Francisco y Esperanza Viloría Hernández (2014). "Académicos y gobierno institucional en las universidades públicas mexicanas", en Humberto Muñoz García (coord.), *La universidad pública en México. Análisis, reflexiones y perspectivas*, México, SES-UNAM/MAPorría.
- GARCÍA SALORD, Susana (2013). "Problemas y desafíos en el campo de conocimiento sobre las universidades y los universitarios", en *Cuadernos de Educación*, vol. 11, año XI, septiembre, pp. 1-17. Versión digital. Centro de Investigaciones María Saleme de Burnichón, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- GREDIAGA KURI, R. y R. López Zárate (coords.) (2011). *Aportaciones a la agenda de investigación sobre educación superior 2010-2020*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- LUCHILO, Lucas (2011). "Algunos comentarios sobre los (viejos) académicos frente a los nuevos entornos", en R. Grediaga Kuri y R. López Zárate (coords.), *Aportaciones a la agenda de investigación sobre educación superior 2010-2020*. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- LÓPEZ ZÁRATE, Romualdo y Norma Rondero López (2011). "La gobernabilidad de las instituciones de educación superior. Discusión para la conformación de una agenda", en R. Grediaga Kuri y R. López Zárate (coords.), *Aportaciones a la agenda de investigación sobre educación superior 2010-2020*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- NEAVE, Guy (2011). "El estudio de la gobernanza en la educación superior: vaciamiento, re-construcción y re-ingeniería del significado", en R. Grediaga Kuri y R. López Zárate (coords.), *Aportaciones a la agenda de investigación sobre educación superior 2010-2020*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- SCHUGURENSKY, Daniel (2002). "Autonomía, heteronomía y los dilemas de la educación superior en la transición al siglo XXI", en Roberto Rodríguez Gómez (ed.), *Reformas en los sistemas nacionales de educación superior*, Madrid, Netbiblo.
- UNESCO (2010). *Informe sobre las ciencias sociales en el mundo. Las brechas del conocimiento*, Ginebra, UNESCO.

Los desafíos de la investigación sobre educación superior en México: lo básico e ineludible

*Alejandro Canales Sánchez**

Es un honor y un gusto participar con colegas de reconocida trayectoria en la educación superior, y particularmente en una reflexión sobre el tema de la investigación realizada en este campo. Un tema imprescindible, aunque tiene relativamente poco tiempo de suscitar un interés académico en todo el mundo, alrededor de cuatro décadas, según lo indicó Guy Neave, al final de los años noventa y desde entonces advirtió que también era una forma de “anticipación al cambio”. En estas décadas, hemos visto cómo se ha incrementado notablemente la matrícula, diversificado el sistema y la expansión continúa. Según los datos estadísticos de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), entre 1970 y el final de la década pasada, el número de estudiantes en educación superior se quintuplicó: pasando de 29 a 153 millones (UNESCO, 2009). Aunque, según la misma fuente, alrededor de un tercio del total de nuevos estudiantes se agregaron en la última década, lo que quiere decir que aunque desde los años setenta el volumen de estudiantes en educación superior se expandió, el ritmo de crecimiento se ha intensificado a partir del presente siglo.

El incremento vendrá, sobre todo, de aquellas regiones que todavía tienen bajas tasas de cobertura en el grupo de edad, como es el caso de las que presentan menor desarrollo y con sistemas educativos de nivel superior relativamente modestos. Así que, entrados en la segunda década del siglo XXI, necesitamos prever hacia dónde nos dirigimos y qué ha ocurrido en estos años. La capacidad de la comunidad que investiga está relacionada directamente con el tamaño que tiene esa misma comunidad, de igual que con los

* Investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM.

lugares en los que se localiza, sea en las instituciones educativas, las organizaciones intermedias o en los puestos del servicio público (Neave, 2001).

En estas líneas, conforme las interrogantes que planteó el moderador de la mesa, me gustaría destacar lo que en mi opinión constituyen algunos de los mayores desafíos que enfrenta la educación superior en México. Permitiéndome soslayar y prescindir de la útil y completa documentación del desarrollo de la investigación educativa en México en los últimos 30 años, que ha venido realizado el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (Comie), el organismo que agrupa al mayor número de investigadores educativos nacionales reconocidos y una de cuyas tareas ha sido la elaboración periódica de los respectivos estados de conocimiento. En el registro del organismo claramente puede apreciarse el florecimiento cada vez mayor de múltiples y variados temas, así como la consolidación y profesionalización del campo de la investigación educativa en distintas zonas geográficas de México. Hoy puede distinguirse nítidamente que pasamos de una investigación realizada en una región y centrada en unas cuantas personas, instituciones y temas, a una importante comunidad de investigadores, diseminada en diferentes entidades federativas, indagando las más diversas temáticas y con múltiples y variados métodos.

La universidad y la educación superior

Quizás en una generalización relativamente injusta, me gustaría subrayar un primer rasgo característico de buena parte de la investigación en educación superior en México: una concentración excesiva o mayoritaria en la universidad (federal, estatal, particular, autónoma o no autónoma) como sinónimo de educación superior, descuidando o subestimando hasta cierto punto otros sectores y niveles, tanto horizontal como verticalmente. Sobre estos últimos, me refiero al conjunto de instituciones como las universidades e institutos tecnológicos, politécnicos e interculturales, las escuelas normales o los centros públicos de investigación. En todas estas instituciones también se ofrecen estudios posteriores a la media superior, unos incluyen programas a nivel técnico superior, que generalmente requieren dos o tres

años de estudio —a diferencia de las licenciaturas de las universidades que demandan cuatro o cinco años—; otros son programas de licenciatura como el de las escuelas normales; y otros más son más bien de estudios avanzados. Sin embargo, la atención que se le ha puesto a estas instituciones y a sus programas, en términos comparativos, ha sido relativamente menor.

Es comprensible que las universidades se indagaran a sí mismas, debido a que en una escala histórica, como ha quedado constatado en la literatura, ocuparon la primera posición como establecimientos centrados en estudios avanzados; otros tipos, modalidades y sectores aparecieron después. Pero también porque varias de ellas —a diferencia de otro tipo de instituciones— ofrecieron condiciones para la institucionalización de la investigación, impulsaron la formación de investigadores y siguieron el ritmo de expansión del sistema mismo.

A lo largo del tiempo, y me estoy refiriendo especialmente a partir de los años ochenta, el centro de esta indagación estuvo puesto en las razones, la forma y los ritmos de expansión y diversificación del sistema de educación superior. Por ejemplo, desde el comienzo de los años noventa se hizo notar lo que poco a poco fue tomando la forma de un crecimiento mayúsculo: la proliferación de las instituciones del sector privado en la prestación del servicio educativo en todos los niveles, especialmente en el superior. Un crecimiento alentado, sobre todo, por el incremento de la demanda del grupo de edad, resultado del mayor egreso del nivel previo y las tendencias demográficas, pero también por la incapacidad de satisfacer la demanda a través de los recintos públicos, debido a los patrones de financiamiento y los lineamientos que establecieron algunos organismos internacionales.

Sin embargo, a pesar de que se registró puntualmente el crecimiento relativo del segmento privado en el campo de la educación superior, tanto a nivel nacional como regional, rápidamente quedó claro que, para propósitos de indagación, era necesario pero notoriamente insuficiente precisar nada más el volumen y el ritmo del crecimiento de estos establecimientos y su matrícula. Por lo tanto, paulatinamente se han ido explorando con mayor detalle otros aspectos relevantes, como son las configuraciones regionales del sector privado, la contrastación de sus procesos de formación,

los costos del servicio, la certificación y el aseguramiento de la calidad de sus establecimientos, y el ingreso de nuevos proveedores transnacionales del servicio educativo (Rodríguez, 2003).

Otro tanto ocurrió con la creciente participación femenina en la matrícula de educación superior. En términos históricos, quedó documentada la larga lucha de las mujeres por el ejercicio de sus derechos, el paulatino pero constante crecimiento de su acceso a la educación media superior (Alvarado, 2004), luego a la superior, hasta alcanzar la igualdad de oportunidades, entre ellas el allanamiento de obstáculos para asistir a la escuela. El registro de esta fase expansiva del nivel también mostró un notable incremento de la matrícula de mujeres hasta alcanzar, e incluso rebasar en la actualidad, el índice de paridad. Hoy, la mayor parte de entidades federativas en México, llegaron o sobrepasaron el índice de paridad —actualmente solamente cinco entidades federativas están por debajo de ese índice—. Pero, como diversos trabajos lo mostraron, aunque al comienzo el acento se colocó en el tema de la equidad de género en el acceso a la escuela, al poco tiempo quedó claro que apenas se trataba de un ángulo del problema y que debían compenderse más y mejor los factores y las fuerzas que explicaban el ingreso, distribución y posición de las mujeres en las aulas universitarias, así como en el campo académico.

La literatura también estableció las diferencias de desempeño entre hombres y mujeres en el sistema educativo, quedando claro desde los años noventa que, comparativamente, era más difícil que las mujeres pasaran de un nivel al siguiente; pero una vez dentro del nivel, su desempeño era mayor y un porcentaje más alto de mujeres llegarían al final de ese nivel. Sin embargo, aunque en promedio se ha alcanzado el índice de paridad, todavía se indagan los factores que explican los patrones de distribución del género por área de conocimiento, dado que las mujeres están menos representadas en áreas de conocimiento de las llamadas ciencias duras: matemáticas o física, o en las ingenierías y tecnologías.

Lo mismo ocurrió con los perfiles de ingreso de los estudiantes, en donde comenzó a indagarse más ampliamente y con mayor rigor las trayectorias y composición socioeconómica y cultural de los jóvenes que arribaron a las aulas universitarias, porque con la expansión del sistema de educación superior, también se modificaron los perfiles de los aspirantes a

estudios universitarios. Incluso, con cierta sorpresa, que luego pareció generalizarse de forma excesiva, se constató el incremento relativo de las primeras generaciones de universitarios en las familias de origen, algunos subrayaron y sobreestimaron el cambio en la composición social de la matrícula en la universidad. Sin embargo, aunque aumentó la proporción de jóvenes de los deciles de ingreso más bajo en los estudios superiores, lo cierto es que todavía se sigue tratando de medir con mayor precisión el porcentaje de participación de los jóvenes según el estrato socioeconómico, aunque no hay duda de que los jóvenes de los deciles de ingresos más bajos están en desventaja.

En la misma expansión universitaria, no menos importante fue la exploración sobre el profesorado universitario de los años noventa, que luego se consolidaría como línea de investigación sobre los académicos (García *et al.*, 2002). En la serie de trabajos que se han realizado sobre los académicos, destaca una perspectiva analítica más amplia para documentar no solamente la forma en la que llegaron a la universidad y sus condiciones de trabajo, sino también puede advertirse que han buscado precisar otras dimensiones, como los ritmos y los rasgos de su profesionalización, su posición en el mercado profesional, su vinculación con otros sectores o su identidad (García *et al.*, 2002).

No obstante, por una parte, ha quedado irresuelta la tensión entre los principios de la vocación del académico y la regulación externa de tal profesión, la cual demanda realizar diferentes actividades que coexisten en el mismo sujeto, como la de enseñar, investigar o difundir, pero con una estructura de incentivos que no necesariamente alienta a desarrollarlas de igual manera. Por otra parte, también ha quedado la interrogante de cómo se pueden conciliar los principios de organización e independencia de la profesión con las iniciativas para regularla institucionalmente, es decir, cómo se ejerce la profesión bajo las normas que prescribe del Estado y las políticas focalizadas. Entonces, el interés se concentró en tratar de ampliar la perspectiva teórica y metodológica para aproximarse, primero, a un conocimiento más exacto de ese personaje emergente en el ámbito universitario, aquel que se incorporó a laborar en la enseñanza o la investigación a la par que se expandía en la educación superior.

Después, al paso de los años, el interés sobre el académico persiste, pero ahora no solamente para explorar temas irresueltos, sino también, paradójicamente, para tratar de comprender cómo y en qué condiciones marcha el mismo personaje de la universidad. Queda pendiente profundizar en los patrones de comportamiento provocados por un consolidado cambio de reglas en la valoración de su desempeño, su actitud frente a nuevos dispositivos para la enseñanza o las formas de participación y organización en la institución universitaria. El acento sobre el retiro académico se debe al notable incremento en el promedio de edad de la planta del personal, la modificación de los ritmos de productividad, la alta proporción de los que han cumplido su ciclo laboral y el imperativo de la renovación del personal.

En fin, en estos años se destacaron principalmente las grandes dimensiones del sistema que dibujaron, con su expansión y diversificación, los principales trazos demográficos de los actores sociales y una mayor profundización de los cambios en la universidad. Al mismo tiempo, ahora contamos con un conocimiento técnicamente más preciso y más amplio de cómo creció y se modificó el sistema, aunque los acuerdos son relativos, persiste la discusión y se requiere más documentación y un avance conceptual significativo. De cualquier forma, poco a poco la indagación se ha ido extendiendo hacia otras instituciones de educación superior, a las diferentes regiones y a otros temas. Entonces, especialmente desde la década del 2000, una especie de fuerza de investigación centrífuga ha comenzado a desplazarse del referente único de la universidad hacia las partes de una estructura educativa relativamente compleja, con diferentes circuitos de instituciones, otros perfiles de agentes, procesos de gestión y productividad aceleradas con otras reglas y dinámicas cambiantes de los procesos de aprendizaje. El reto que tenemos enfrente es profundizar y expandir esa fuerza en el sistema en su conjunto.

Los temas de indagación

Otro reto que en mi opinión también merece destacarse, es el relativo a los tópicos que concentraron mayor atención. Una buena parte de las líneas de investigación se han concentrado en seguir la agenda para el sector, como

sería el caso del estudio de las políticas mismas. En marcado contraste con los años setenta, a partir de los años ochenta se produjo un cambio en el modelo de coordinación del gobierno federal, en la búsqueda de una planeación estratégica para transformar las instituciones de educación superior (Mendoza Rojas, 2002).

Desde el final de los años ochenta y comienzo de los noventa, tanto en las declaraciones de los principales funcionarios gubernamentales como en los debates públicos, pudo advertirse como temática dominante el asunto de la evaluación y el financiamiento. En el primer caso, de forma paulatina, y especialmente a partir de la gestión de Carlos Salinas de Gortari de 1988-1994, se fueron incluyendo diferentes iniciativas y modalidades muy variadas para valorar aprendizajes y desempeños, tanto de los individuos como de las instituciones. Desde el Programa para la Modernización Educativa (PME) de dicho periodo, se insiste en la instauración de un Sistema Nacional de Evaluación, del que se anotó:

Aun cuando se desarrolla una gran cantidad de acciones de evaluación en el Sistema Educativo Nacional, éstas no responden, por lo general, a un marco conceptual que las integre, por lo que su aprovechamiento para impulsar proyectos de mejoramiento y modernización del propio sistema ha sido limitado (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 179).

En consecuencia, en ese mismo programa se sugirió articular un sistema de evaluación con la integración, en el que convergieran las diferentes acciones que ya se realizaban y otras relativamente nuevas. El sistema, según el PME, estaría integrado por cinco líneas: *a)* evaluación del desempeño escolar de los alumnos; *b)* evaluación del proceso educativo para analizar la contribución de diferentes factores en los resultados académicos, tales como los profesores, los planes y programas, los métodos, la infraestructura o la organización escolar; *c)* evaluación de la administración educativa, especialmente de la vertiente programático presupuestal para valorar el apoyo administrativo; *d)* evaluación de la política educativa, consistente en una valoración del cumplimiento de los objetivos y las estrategias del PME, y *e)* una evaluación del impacto social de los egresados del sistema educativo.

Lo sorprendente es que, dos décadas después, con la reforma educativa en marcha, otra vez ingresa el tema de la evaluación como componente principal de la política, e incluso el programa sectorial de la administración 2012-2018 plantea como una de sus acciones: “Articular un sistema nacional de evaluación y acreditación de los programas académicos e instituciones de educación superior” (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 50).

En el caso del financiamiento, resulta explicable su relevancia, porque fue la base del cambio en la relación y forma de coordinación del gobierno federal hacia el sistema de educación superior. Por una parte, porque la crisis de los años ochenta, conocida como la década perdida, limitó los recursos financieros en el gasto público, y el servicio educativo no fue la excepción, y menos el nivel superior. Por lo tanto, en el contexto de estrechez, las iniciativas transitaron sin mayores sobresaltos en las instituciones universitarias. Por otra parte, porque al otorgamiento de recursos financieros, sin las condiciones que habían más o menos caracterizado la relación entre el gobierno federal y las instituciones universitarias antes de los años noventa, se le sobrepuso otro que dependía de la justificación que mostraran las mismas instituciones y el nivel de desempeño que logaran (Fuentes, 1991). Después vino la asociación entre evaluación y financiamiento como la palanca que permitió movilizar el sistema y los diferentes instrumentos a su disposición, entre ellos los programas de incentivo, los fondos competitivos, los programas de mejoramiento de infraestructura, y muchos otros, lo cuales han sido objeto de atención por líneas de investigación, lo mismo que algunas de las consecuencias de tales programas, como sería el caso de las mutaciones en las formas de gobierno de las instituciones, el perenne asunto de la autonomía universitaria, el rendimiento y composición del personal académico o la inclinación hacia ciertas áreas del conocimiento.

Sin embargo, por una parte, hay temas que están ampliamente estudiados, como son los casos de la evaluación, la calidad y el financiamiento, pero cuya información producida y conocida de forma generalizada en el terreno de la investigación educativa no ha logrado modificar o impactar de forma sustantiva las decisiones que se toman en esa materia. Por ejemplo, el esquema y racionalidad en la distribución de los recursos financieros para las instituciones, una vez que se mostró que ni la matrícula ni la planta

de personal académico eran los referentes principales; o bien, en la evaluación del desempeño individual ha quedado relativamente establecido y probado que ese tipo de evaluación ha sido útil como mecanismo para rendir cuentas y para incrementar la actividad, pero no para el fin principal que se suponía debía servir: mejorar la actividad.

No obstante, se sigue aplicando el mismo esquema de evaluación casi de la misma forma, mientras que el cúmulo de información y evidencias no han tenido repercusión para modificar la situación. Por otra parte, también es cierto que hay temas en los cuales la evidencia y el diagnóstico sugerían las acciones que debían realizarse y, sin embargo, tampoco esto ha resultado del todo afortunado. Por ejemplo, cuando se documentaron las condiciones y la forma en que ingresaron los profesores universitarios, parecía que la solución estaría únicamente en incrementar el nivel escolar de los profesores y de mejorar el tiempo de dedicación a la actividad. Posteriormente, las evidencias mostraron que el asunto no era tan sencillo.

En estas circunstancias, podemos advertir dos temas que tienen que ver con los retos a los que se enfrenta la investigación de la educación superior. Uno, radica en que a pesar de que en comparación con los temas de los años ochenta y noventa, actualmente ésta se ha ampliado y desagregado, tal parece que en adelante los temas y problemas todavía deben ampliarse y profundizarse más. Sobre todo porque hay áreas y procesos que han concitado un escaso interés y, por lo mismo, han sido poco atendidos. Es el caso de los temas que se asocian a un futuro que ya dejó de serlo y se volvió presente, como el establecimiento de espacios de cooperación entre naciones para promover opciones educativas, los flujos migratorios de recursos humanos altamente calificados, las modalidades para ampliar las oportunidades educativas o las implicaciones de las tecnologías de la información y comunicación en las aulas universitarias.

Pero también es el caso de la modificación de los procesos de enseñanza-aprendizaje—incluso la misma evaluación de aprendizajes en el nivel superior ha sido poco atendida, a diferencia de lo que ocurre en el nivel básico—, el manejo del conocimiento acumulativo, la transformación relativamente vertiginosa de las prácticas de lectura y escritura, provocados por nuevos dispositivos tecnológicos, pero también por un flujo cada vez mayor de infor-

mación y conocimiento; o bien, los aspectos éticos que cada vez parecen más imprescindibles para regular las prácticas académicas de alta productividad y apropiación indebida de los productos e ideas de otros.

Dos, el otro asunto, que también tiene relevancia, es la necesidad de un mayor entendimiento y comprensión de la información generada en el campo de la investigación educativa y las acciones en la esfera de los tomadores de decisión, lo cual nos lleva al tercer reto que me gustaría señalar.

El reto de la relación entre investigación educativa y toma de decisiones

Quizás hoy, a diferencia de lo que ocurría hace apenas un par de décadas, quedó atrás la idea de que la responsabilidad por el uso de la investigación educativa estaba solamente del lado de los tomadores de decisión y también perdió vigencia la imagen generalizada de ineptitud o incapacidad técnica de los funcionarios. Seguramente habrá tomadores de decisión que todavía encajen en el perfil anterior, pero actualmente la mayoría posee altas credenciales académicas y una trayectoria reconocida, e incluso una porción nada insignificante se ha desempeñado en el ámbito académico mismo. También es posible que algunas decisiones se tomen sin considerar ninguna información técnica al respecto, pero probablemente no será porque se desconozca o no exista tal información, sino por la lógica de actuación de los actores implicados que no pueden aguardar o están impedidos a utilizarla.

A medida que se ha reconocido que la relación entre investigación y toma de decisiones no era tan simple como a menudo se calificaba, también se han buscado y adoptado diferentes modelos para tratar de entenderla y explicarla, sobre todo para precisar los tipos de vínculos entre investigadores y funcionarios, las posiciones que la sustentan y la mutua influencia que pueden desarrollar.

En lo que concierne a la presencia de la investigación en la toma de decisiones, algunas evidencias han mostrado que generalmente se asocia al prestigio o calidad de la investigación realizada, lo mismo que el grado de controversia que puedan suscitar sus hallazgos sobre cierto tema o problema. De hecho, en ocasiones, es posible que una posición sumamente crítica

pueda tener una alta valoración; también depende del tiempo y la forma en que se comunican los resultados, porque no es lo mismo el libro que hace fila en la imprenta por un par de años, que el acceso relativamente fácil a medios con alta resonancia; o bien, el tipo de relaciones personales que, por afinidad ideológica o relación laboral, permiten acercar la investigación a los tomadores de decisión.

Igualmente, algunas argumentaciones han intentado precisar los elementos que impiden la relación entre conocimiento y toma de decisión; casi en sentido opuesto a las anteriores, sería una investigación carente de prestigio, propuestas basadas en hallazgos de investigación sumamente controvertidos, o escasa habilidad para comunicar los resultados. O bien, por parte de los tomadores de decisión, si desconocen la investigación correspondiente, si no está disponible cuando la requieren, o las propuestas derivadas son incómodas. En resumidas cuentas, se han ubicado algunos de los componentes y se reconoce, aunque todavía de forma modesta, la influencia mutua de la investigación educativa y la toma de decisiones.

El asunto es que —y esto es lo que me gustaría destacar—, si bien existen avances y se ha intentado diseñar e insitucionalizar la relación entre investigación y formulación de iniciativas, tanto por el funcionamiento de los espacios institucionalizados como por las características del régimen político en México, persisten las dificultades para una relación formal y fluida. Los ejemplos de múltiples y variados organismos intermedios de contacto entre autoridades y académicos, como los creados en el sector educativo y científico y tecnológico —el Consejo Consultivo de Ciencias, el Consejo de Especialistas en Educación o el Foro Consultivo—, muestran que el denominador común son las relaciones personales y la búsqueda de interlocución centralizada y jerárquica.

En breve, son notorios y reconocidos los avances en la relación entre investigación educativa y toma de decisión, pero todavía está distante un pleno grado de formalización e institucionalización de la relación. En buena medida, por las características del sistema político nacional, y tal vez por el funcionamiento y composición de las estructuras de contacto. En tal caso, seguirán siendo escasos los espacios de deliberación, intercambio y negociación, y persistirá un contacto discrecional.

También habría que recordar otro cambio notable que se produjo a partir de los años noventa. De Vries (2001) lo documentó en el caso de una institución, pero se puede reconocer en muchas otras: la definición de los problemas y el tipo de soluciones adoptadas, en contraste con las décadas previas, se modificaron de forma notable. La primera se enmarcó en contextos acotados, técnicos y operativos, más que políticos; las soluciones fueron en consecuencia. Por ejemplo, una vez que los cambios y los programas se instauraron en las instituciones, el debate y las contribuciones no se preguntaron por los fines o propósitos de las iniciativas, sino por el mejor diseño que se podría poner en marcha y cuál sería su aplicación más óptima.

Algunos de los mayores retos para realizar investigación

Éstos son: a) *el modelo prevaleciente para orientar la actividad de investigación*. Me refiero a que la política pública ha establecido un solo referente para todo el sistema de educación superior, y ese modelo no es para todo el conjunto heterogéneo de instituciones. Toda la estructura de incentivos de la política pública, sea el Sistema Nacional de Investigadores, los fondos competitivos para realizar proyectos, los premios y reconocimientos, o los programas de las instituciones para ascender o para incrementar el salario, generalmente toman como referente el perfil de la investigación. El problema es que en el conjunto de instituciones, no todas ofrecen las condiciones para su realización, ni todas pueden optar por ese perfil. Estaríamos ante la realización de investigación educativa conforme un modelo que tiene una estructura de incentivos que la promueve, pero condiciones e infraestructura que la inhibe para una buena parte de instituciones.

b) *La dinámica y los ritmos de la actividad académica*. Independientemente de los estudios que han mostrado los patrones de comportamiento de la productividad, conforme el área disciplinaria, edad e instituciones, vale la pena notar la creciente presión y exigencia que se ha impuesto en el ámbito académico. No me refiero a la tradicional relación y coexistencia entre docencia e investigación, sino a las múltiples y variadas actividades que imperan, entre las que ocupan un lugar destacado las de evaluación, sea el dictamen de artículos, capítulos, ponencias, exámenes profesionales, de

grado, de proyectos, de concurso, de premios y otros muchos más. De hecho, es prácticamente imposible que transcurra un mes sin un requerimiento de evaluación, lo mismo que las comisiones de representación de los más diversos tipos, la participación en múltiples encuentros y, desde luego, la exigencia de mayor productividad. En conjunto, han alterado los ritmos y la dinámica de la investigación, sin duda han acelerado la productividad y las formas de comunicación de los resultados, pero tal vez no el mejoramiento de la actividad misma.

c) *El acceso a los datos*. Finalmente, un último reto, y éste se clasifica más en el orden de las dificultades para la realización de la investigación: es el de las fuentes de información. A pesar de que actualmente, en comparación con lo que ocurría apenas hace dos décadas, el avance es notable y tenemos mayor y mejor acceso a las fuentes de información. Internet ha sido una herramienta muy importante, aunque persisten las dificultades para contar con información desagregada e indicadores consensados y confiables. La misma ANUIES ha reconocido la fragmentación y la falta de estandarización de la información recopilada sobre educación superior, no solamente en lo que se refiere a la carencia de acuerdos sobre un sistema de indicadores, incluso en las deficiencias de los instrumentos aplicados para recabar los datos. Ni hablar de las inconsistencias entre distintas fuentes de información o las dificultades para conseguirla.

Fuentes consultadas

- ALVARADO, María de Lourdes (2004). *La educación superior femenina en el México del siglo XIX. Demanda social y reto gubernamental*, México, UNAM-CESU/Plaza y Valdés.
- DE VRIES, Wietse (2001). "Gobernabilidad, cambio organizacional y políticas", *Revista de la Educación Superior*, vol. 30, núm. 118.
- FUENTES MOLINAR, Olac (1991). "La agenda política de los 90: las cuestiones críticas", en *Universidad Futura* (8 y 9), México, UAM-Azcapotzalco, pp. 5-12.
- GARCÍA SALORD, S., R. Grediaga Kuri y M. Landesmann (2002). "De los estudios sobre el académico hacia la constitución de un campo de conocimiento", en Patricia Ducoing (coord.), *Sujetos, actos y procesos de formación*, vol. 8. t. I, México, Comie.

- MENDOZA ROJAS, Javier (2002). *Transición de la educación superior contemporánea en México. De la planeación al Estado evaluador*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- NEAVE, Guy (2001). *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la Universidad Contemporánea*, vol. 2, Biblioteca de Educación Superior, Buenos Aires, Gedisa.
- Poder Ejecutivo Federal (1989). *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, Roberto (2003). "La educación superior en el mercado. Configuraciones emergentes y nuevos proveedores", en Marcela Molis (comps.), *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*. Buenos Aires, CLACSO-ASDI. Disponible en (http://works.bepress.com/roberto_rodriguez/16/).
- UNESCO (2009). *Compendio mundial de la educación 2009. Comparación de las estadísticas en el mundo*, Montreal, UNESCO-UIS.

El poder institucional en la universidad.
Un ensayo sobre política, contextos y actores
en los procesos de cambio universitario en México

Adrián Acosta Silva*

¿Quizá no sea necesaria la suposición de un sujeto; quizá sea lícito admitir una pluralidad de sujetos, cuyo juego y cuya lucha sean la base de nuestra ideación y de nuestra conciencia? ¿Una aristocracia de células en las que radique el poder? ¿Algo así como “pares”, acostumbrados a gobernar unidos, con buen sentido del mando?

FEDERICO NIETZSCHE, *La voluntad de poder*

Introducción

En las últimas décadas, la educación superior universitaria en México se ha consolidado como un campo de narrativas políticas, y de políticas públicas encontradas, confusas y a menudo contradictorias, pobladas de buenas intenciones, múltiples incertidumbres y prácticas ambiguas. Los esfuerzos de modernización emprendidos por los gobiernos nacionales a principios de los años noventa del siglo pasado, a través del diseño e implementación de agendas centradas en temas como la calidad, la evaluación, el incremento de la cobertura, la internacionalización, la competitividad o la innovación, los cuales suelen aparecer como cuestiones relevantes en los paradigmas de políticas, los diagnósticos y las propuestas de transformación impulsados en distintos momentos y con diferentes y, en ocasiones, contradictorios énfasis por los organismos internacionales relacionados con el desarrollo de la educación superior (OCDE, UNESCO, BM). Estos esfuerzos se han acompañado

* Profesor-investigador, Instituto de Investigaciones en Políticas Públicas y Gobierno CUCEA-Universidad de Guadalajara.

de una retórica política frecuentemente autorreferencial, en la que las ilusiones de la calidad o la innovación, o las prácticas de gestión/burocratización de las políticas, constituyen parte del lenguaje del cambio en buena parte de las instituciones de educación superior públicas y privadas en México y en otros países de América Latina.

Dicho fenómeno se acompaña también de una noción implícita, vaga e imprecisa, de que las decisiones y los procesos de cambio no tienen implicaciones políticas, sino que son de naturaleza técnico-institucional, y que sólo tienen que ver con la mejoría del desempeño institucional. Es decir, que los procesos de transformación o adaptación de las universidades a los cambios en los entornos económicos, sociales y culturales, son procesos “apolíticos”, que poco o nada tienen que ver con la gestión del conflicto y la organización y distribución del poder institucional. Esta hipótesis —el carácter apolítico de las políticas del cambio universitario— está en el origen de una discusión que vale la pena explorar con mucho detenimiento.

Para ello, en las siguientes páginas se organiza un breve ensayo sobre las dimensiones políticas del cambio universitario. Es una exploración libre, pero más o menos ordenada, sobre las relaciones entre la política, los contextos y los actores en los procesos del cambio universitario en México, su pasado reciente y sus perspectivas futuras. Con base en la revisión de tres dimensiones del cambio, se propone una tipología que permite identificar y discutir las implicaciones de las políticas del cambio institucional observadas en las últimas décadas, una tipología centrada en la dinámica de concentración y ejercicio del poder institucional en las universidades para el caso de México y de otros países de América Latina.

Las dimensiones políticas del cambio universitario

La primera tarea del análisis de las dimensiones políticas del cambio universitario es tratar de definir de una manera suficientemente clara dos conceptos de suyo problemáticos: “dimensión política” y “cambio universitario”. Son conceptos polisémicos que, extrañamente, no suelen cuestionarse en la retórica universitaria común, y aun en el lenguaje académico, como si significaran lo mismo para todos. Existen por supuesto diversas definiciones

que obedecen a distintas maneras de relacionar las palabras con las cosas en diferentes contextos disciplinares, teóricos y aun epistemológicos, aunque no se revisarán aquí esas diversas acepciones conceptuales. Lo intentaré hacer directamente desde una perspectiva de sociología política, como una disciplina que ofrece un acercamiento explicativo potente sobre las determinaciones sociales de la política y el poder en las universidades o en otras instituciones sociales.¹ En este sentido, el concepto “dimensión política” alude a la organización del poder institucional, una dimensión relacionada con la gestión del conflicto y la negociación de los acuerdos, la problemática de construcción de consensos y disensos, lealtades y oposiciones, en torno a una iniciativa o proyecto; un conjunto de acciones, de decisiones o de políticas que implican transformaciones, reformas o ajustes al comportamiento de las instituciones, en este caso de las universidades (Acosta, 2015).

Por “cambio universitario” se entienden modificaciones intencionales en las reglas del comportamiento institucional; es decir, aquellas disposiciones, normas, creencias, valores o prácticas que estructuran cierto “orden social” universitario y que implican potencialmente su sustitución paulatina o radical, marginal o sustantiva, bajo la creencia o la certeza de que es un orden que ya no funciona, que lo hace poco y mal, o que es irrelevante,

¹La sociología política enfoca su interés principal en el análisis de las prácticas, los actores y las instituciones políticas como resultado de relaciones e interacciones en contextos y estructuras sociales más amplias (Rush, 1992; Darhendorf, 1990; Dowse y Hughes, 1986). A propósito de las teorías sociales clásicas del conflicto (Collins, 1996), y de las contribuciones de lo que autores contemporáneos como Charles Tilly y Robert E. Goodin denominan como el “realismo relacional” (2008: 10-11). Desde un punto de vista sociológico, el poder político es un espacio organizado de relaciones entre individuos y grupos que establecen diversas fórmulas de coexistencia en el marco de estructuras institucionales dadas, en las cuales se desarrollan distintas prácticas, valores e intereses. La gestión del conflicto y la producción de acuerdos determinan un orden político específico al interior de cada espacio de la acción organizada. Desde esta perspectiva, la política y el poder pueden ser considerados como mecanismos de dominación, de acuerdo y legitimación racional del poder y de la autoridad (Weber), o como un instrumento de control y opresión de una clase social sobre otra (Marx). Las fuentes del poder político surgen de las relaciones sociales más amplias que habitan los procesos de construcción de las instituciones (Estado, partidos políticos, grupos de presión, grupos de interés, clases y estratos sociales), y la manera en que éstas “traducen” el poder social en ámbitos específicos de la acción organizada (Mann, 1996), o que imprimen cierto sentido a la dinámica de la dominación y el cambio político en sociedades complejas (Migdal, 2011). Para el caso de las universidades, la sociología política ofrece la posibilidad de examinar y comparar los procesos de configuración del poder, el gobierno y la autoridad en las universidades, con una perspectiva que permita analizar la peculiar “politicidad” de las relaciones entre los diversos actores de la vida universitaria, y sus implicaciones para comprender las características del comportamiento institucional en los procesos de estabilidad y cambio universitario (Casanova y Rodríguez, 2014).

ineficiente, injusto o costoso para el buen desempeño de la universidad. De este modo, el análisis de “las dimensiones políticas del cambio universitario” se refiere al examen de los componentes de acuerdo, de conflicto y negociación que están antes, durante y después de las reformas, ajustes o cambios que se instrumentan o se pretenden instrumentar en una institución específica, para el caso, obviamente la universidad.

Dicho lo anterior, es necesario afirmar también que el cambio universitario es un fenómeno excepcional en la vida institucional. Ello ocurre así no sólo por la naturaleza académica de la universidad, una naturaleza que exige tiempos y condiciones donde el mediano y largo plazo son sus horizontes habituales, sino también porque un cambio institucional (tal y como fue definido más arriba) tiene costos más o menos elevados para la vida universitaria. Los costos de información, de promoción de las motivaciones y argumentos del cambio, la formación de una agenda común, más o menos coherente, la configuración de coaliciones reformadoras, o la formulación, valoración e instrumentación de políticas y decisiones de cambio, suelen tener efectos no previstos en los procesos reformadores. Se sabe: puede tenerse alguna claridad en cómo iniciar los procesos de cambio institucional, pero lo que no se sabe bien es cómo podrían terminar.

Estas dificultades conceptuales, maceradas a la luz de las lecciones extraídas de algunas experiencias reformadoras universitarias contemporáneas, están ligadas también a una dificultad digamos metodológica y práctica: ¿cómo examinar esos conceptos empíricamente? ¿Y cómo hacerlo tratando de alejarnos de los lugares comunes, de ciertas obviedades del sentido común, o del lenguaje del reclamo, del activismo y la denuncia que suelen inundar la discusión de estos asuntos en la universidad; o, en el otro extremo, de la perspectiva burocrática que ve en cualquier acción administrativa o la promulgación de una nueva disposición jurídica una fuente (casi) automática de cambio institucional? Me parece que la vía más adecuada para examinar con alguna objetividad las dimensiones políticas del cambio universitario, es asumir por lo menos dos supuestos.

Primero, que toda reforma, cambio o transformación universitaria es fundamentalmente un asunto de poder, no de buena voluntad, nobles intenciones o diseño de modelos de cambio surgidos de quien sabe dónde e impulsados

quién sabe por quiénes (Parsons, 1997). Segundo, que es en la esfera del gobierno universitario, en sus diversas arenas y con sus diferentes actores, donde puede observarse con mayor claridad el desarrollo de las motivaciones, los incentivos, las capacidades o los bloqueos que explican las decisiones, acciones y políticas del cambio universitario.

A estas dimensiones teóricas y metodológicas habría que agregar una razón práctica: el examen del cambio universitario es irremediamente casuístico. Es decir, no existe el cambio universitario “en general”, sino que se concentra en estudios de casos específicos, ubicados en un tiempo y territorio determinados. Ello permite explorar a fondo las características del cambio en una universidad concreta, poblada de actores, estructuras, contextos y relaciones específicas, donde la política, la administración y la academia establecen las tensiones de cooperación y conflicto que constituyen las “fuentes” del cambio institucional universitario.

De esta forma, el análisis de las dimensiones políticas del cambio universitario conduce a un esfuerzo mayor por construir una suerte de “sociología política” del comportamiento institucional de las universidades (Acosta, 2014; Ordorika, 2014). Esta sociología implica identificar las fuerzas externas e internas del cambio universitario, es decir, el cambio como resultado de las relaciones entre las fuerzas contextuales, las historias institucionales y las tensiones coyunturales que determinan los “momentos”, los procesos y los resultados de los cambios en las universidades.

Las cuestiones clave a explorar son las siguientes: ¿quiénes impulsan los cambios institucionales en las universidades? ¿Por qué? ¿Cómo ocurren dichos impulsos y de qué manera se articulan con los procesos de formación de las coaliciones reformadoras universitarias? ¿Qué tipo de cambios universitarios pueden identificarse? Si los cambios son el resultado de determinaciones políticas, contextuales y coyunturales, puede sostenerse que existe una variedad considerable de tipologías políticas asociadas a las transformaciones universitarias y, por lo tanto, uno de los propósitos de construir o proponer una sociología política del cambio universitario sería justamente identificar los diversos tipos del cambio contemporáneo de la educación superior universitaria en México o en América Latina.

Bajo estas consideraciones preliminares, en las siguientes notas se exploran tres grandes dimensiones políticas del cambio universitario:

- a) La historia política de las universidades.
- b) Los contextos institucionales.
- c) Las fuerzas de coyuntura que activan los cambios.

*Las determinaciones del pasado:
hacia una historia política de las universidades*

En cada universidad existe, además de tradiciones y rituales académicos, la organización de escuelas e institutos, o el diseño de carreras y programas, una historia política que acompaña la transición de las universidades medievales, coloniales o tradicionales a las universidades modernas y a aquellas que surgen bajo la expansión global del *zeitgeist* del “capitalismo académico” (Peña, 2008). Desde *El conflicto de las facultades* (1798), el viejo Kant exponía con claridad la tensión entre la razón y el poder, entre el gobierno y la academia; una tensión que estructura el orden institucional universitario tradicional y contemporáneo. Kant presenta a la universidad

como una comunidad científica cuyos miembros deciden sobre sí mismos, y que se organiza en facultades [corporaciones según las distintas ramas del saber]. Al margen de este gremio de eruditos [...] están los negociantes o peritos del saber [magistrados, médicos, eclesiásticos], que se encuentran no entregados a su libre discernimiento, sino sometidos a la censura y al control de las facultades.

Éstas, por su parte, eran divididas por Kant en “superiores” e “inferiores”. La Facultad de Filosofía era considerada como un espacio “inferior”, como el espacio de la búsqueda de la verdad o de la “legislación de la razón”; mientras que el resto de las facultades (“superiores”) pertenecían al ámbito práctico del poder y del gobierno (Brunner y Peña, 2008: 35-36).

Sin embargo, el desarrollo de la vida académica ocurre también en espacios crecientemente organizados y burocratizados, en los que la política y el poder actúan como mecanismos de negociación y gestión de los conflictos, derivados de los sempiternos problemas y limitaciones en la distribución de recursos simbólicos, financieros y materiales. Restricciones normativas, financieras y organizacionales moldean la hechura de la política universitaria.

A lo largo del siglo XX, las relaciones de las universidades con sus entornos nacionales y locales modelaron el tipo de “politización” de las relaciones entre los distintos segmentos universitarios. Los movimientos estudiantiles y magisteriales, la creciente ocupación de trabajadores administrativos, el sindicalismo universitario y el gremialismo académico terminaron por determinar una historia específica de relaciones, herencias y patrones de comportamiento político en cada universidad.

En América Latina esa historia política tiene mucho que ver con las figuras del gobierno colegiado o los cogobiernos universitarios en la región, producto de los esfuerzos de democratización de la vida política interna de las universidades ocurridas a lo largo del siglo. Con logros significativos en la estabilidad, expansión y cohesión de la vida universitaria, pero también con una historia de excesos y efectos perversos y no deseados, la vida política universitaria transcurrió a lo largo del siglo XX asociada estrechamente a la idea de la reforma universitaria; una idea poblada de imágenes, creencias e intereses ligadas a la noción de que una universidad democrática era también, o podría ser también, una universidad académicamente potente, socialmente cohesionada, y sólidamente vinculada con la sociedad (Acosta, Atairo y Camou, 2015; Brunner y Peña, 2009).

Así, el “gobierno compartido” se constituyó como el centro ideológico de la construcción del orden político-institucional universitario (Bernasconi, 2008; Birnbaum, 2004). Junto a la noción de la autonomía y de los principios de la libertad de cátedra y de investigación, en las universidades públicas mexicanas se configuraron, con distintas intensidades y modalidades, estructuras políticas estrechamente ligadas o claramente separadas de las estructuras académicas y burocráticas. Grupos corrientes y tribus académicas establecieron acuerdos y estilos de negociación para tramitar sus propios intereses. Así, los procesos y mecanismos de elección de las autoridades universitarias, o la integración de órganos colegiados, expresan una peculiar forma de procesamiento político que va desde el poder centralizado en una Junta de Notables para el nombramiento del rector y otras figuras de la autoridad unipersonal Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Sonora, Universidad Autónoma de Baja California, hasta la elección por parte de los miembros de un cuerpo colegiado, en el cual se

encuentran representados los diversos sectores de la comunidad universitaria (Colegios Académicos o Consejos Universitarios) (Acosta, 2010).

La historia de esas figuras del gobierno universitario y de los métodos de elección o selección de las autoridades académicas y administrativas está en la base de la comprensión de sus peculiares formas de estructuración y funcionamiento político de la universidad. El examen de la normatividad jurídica; la autonomía de las diversas instancias académicas universitarias (escuelas, facultades, institutos, departamentos, unidades regionales); el peso específico del profesorado, del sindicalismo y de las organizaciones estudiantiles universitarias; el perfil de las burocracias universitarias; la influencia de grupos de interés y de presión en la vida universitaria configuran parte de la compleja historia política de cada universidad. Ello permite comprender mejor las distintas lógicas políticas que animan el desempeño de la universidad, las formas de gobierno, los “modelos” de la gobernabilidad y la gobernanza institucional universitaria. “¿Quién está ahí”, “cómo” y “por qué?” serían tal vez las cuestiones clave a descifrar para comprender esta dimensión de la política y el poder en las universidades (Sporn, 2011; Stone, 2012).

Las determinaciones del presente: contextos, ideas e intereses

La reconstrucción de la historia política de las universidades permite obtener una visión del “mapa” de las estructuras académicas y políticas institucionales, de los liderazgos, los grupos, los territorios y las tribus académicas que habitan el campus. Pero es igualmente importante identificar también la influencia que los cambios en el entorno universitario tienen en la determinación de las fuerzas del cambio interno de la universidad.

Como lo han señalado con claridad algunos autores contemporáneos, los cambios universitarios no son meros reflejos mecánicos de los cambios en los entornos políticos y de políticas de la educación superior. Las macro, las meso o las microtransformaciones universitarias son más complicadas que una simple traducción de los cambios contextuales en los patios interiores de las universidades. Hay grandes fuerzas invisibles de cambio que transforman hábitos, rutinas y prácticas en el campus, y que no pasan por la aduana de la negociación política. (Por ejemplo, los cambios culturales asociados a las nuevas rutinas tecnológicas que estudiantes y profesores uti-

lizan habitualmente en el campus). Sin embargo, la transformación de las reglas institucionales de distribución del poder, las representaciones y los recursos en la universidad frecuentemente pueden ser reconstruidas a partir de dos elementos clave del análisis sociológico: el peso de las ideas y el peso de los intereses en la configuración política del cambio universitario.

Respecto del papel de las ideas, es útil el análisis de las narrativas políticas del cambio universitario, sus intencionalidades, motivaciones y representaciones sobre los problemas y las soluciones del cambio institucional. Tiene que ver con el análisis de los discursos, pero sobre todo con las argumentaciones y agendas que se proponen para impulsar transformaciones y articular consensos con el fin de instrumentar acciones (Eagleton, 2005). Pero también es importante identificar los distintos intereses en juego, encarnados en los actores involucrados en el diseño o en la instrumentación de las acciones y políticas del cambio institucional. Los intereses pueden ser muy variados: legítimos por fortalecer la autonomía de la vida académica, o por buscar nuevas formas de coordinación entre áreas y disciplinas del conocimiento; para mejorar la gobernanza institucional de la universidad, relacionados con mejores esquemas de evaluación y rendición de cuentas; intereses propiamente políticos, que tienen que ver con la construcción o el reconocimiento de liderazgos formales o fácticos (estudiantiles, sindicales, académicos) para la conducción de la universidad; intereses burocráticos de control sobre el desempeño institucional; o intereses políticos externos a la universidad, instalados en el corazón del régimen político, de los partidos, del Estado o de las fuerzas del mercado por influir en la orientación, organización y funcionamiento de las propias universidades.

Pero los contextos regionales, nacionales o internacionales universitarios son también una fuente importante de los cambios. Las “ideas” de la modernización, de la internacionalización, la autonomía, la acreditación y el aseguramiento de la calidad, la democratización o la legitimación del poder del gobierno y la autoridad universitaria son parte importantes de las redes imaginarias del cambio en las universidades, las fuentes de la traducción de algunas ideas o de la formación, o reformulación, de los viejos y nuevos intereses en la universidad.

Esa formación de las ideas e intereses también tiene que ver con la lógica de los intercambios y la coordinación de las universidades en dos conjuntos políticos y de políticas: el Estado y el mercado. Los cambios contextuales ocurridos en estos dos conjuntos y en sus relaciones en todo el mundo han modificado notablemente los valores, las normas, las creencias y las incertidumbres del comportamiento institucional en las universidades. A través de condicionamientos simbólicos, normativos y financieros, el Estado ha introducido el “gobierno de los incentivos” como el dispositivo estratégico para producir procesos de cambio institucional en las universidades públicas (Acosta, 2015; Moreno, 2014). Desde el lado del mercado, la lógica de la competencia y el privatismo de la educación superior, se ha provocado la “empresarialización” de las universidades (Sporn, 2011; Ibarra, 2005).

El resultado combinado de ambas fuerzas contextuales es la determinación de una agenda de cambios universitarios ligados a la multievaluación; la rendición de cuentas del desempeño universitario, la búsqueda obsesiva de la calidad y la “excelencia” para construir universidades de “clase mundial”, a través del incremento y la diversificación de los recursos financieros públicos y privados; el financiamiento público condicionado, diferenciado y competitivo; el impulso a procesos de isomorfismo organizacional inspirados en las experiencias de modelos “exitosos” de transformación institucional (universidades de investigación), y en la construcción de estrategias capaces de atraer y reclutar talento para construir nuevos liderazgos académicos universitarios (Salmi, 2011; El-Khawas, 2011).

Las ideas, los intereses y las determinaciones contextuales se han expresado en los últimos años en diversos procesos de ajuste institucional de las universidades a las agendas gubernamentales y a las tendencias internacionales de la educación superior, cuyos resultados han modificado de manera importante el tipo de relaciones políticas que caracterizan el comportamiento académico y burocrático universitario.

*Las determinaciones coyunturales
de los cambios: causas, fuerzas y actores*

Pero al lado de la historia política y de las influencias contextuales de las universidades se desarrolla un conjunto de relaciones cotidianas entre los diversos

actores que estructuran el orden político-institucional universitario. Las autoridades unipersonales y los órganos colegiados de gobierno constituyen las figuras institucionales directamente involucradas e interesadas en la gestión del cambio en las universidades, o, en más de una ocasión, en la preservación de la estabilidad y la cohesión de las funciones de la universidad. La consistencia y la calidad de la representación de esas figuras depende fundamentalmente de dos elementos: los métodos y procesos de elección en los que descansa su legitimidad, y su capacidad para representar efectivamente a las comunidades que los/las eligen.

Las rutinas políticas universitarias obedecen a una combinación compleja de estructuras, prácticas y valores. El grado de desconcentración y descentralización de las decisiones académicas y administrativas está asociado a los esquemas de organización y desempeño de los órganos colegiados y unipersonales del gobierno universitario, que van desde los órganos “máximos” de gobierno (consejos universitarios, juntas de gobierno, colegios académicos), hasta los órganos colegiados intermedios y de base (consejos de escuela, consejos regionales, consejos divisionales, colegios departamentales, academias, claustros). En esos espacios surgen conflictos cotidianos sobre decisiones académicas o administrativas, que suelen ser resueltos mediante mecanismos de resolución cuya existencia descansa justamente en la aceptación de la naturaleza tensa, ambigua, o francamente conflictiva de no pocas decisiones académicas, políticas o administrativas en el campus.

En el transcurso del tiempo se forman, al interior o en los alrededores de dichos órganos de gobierno, los intereses de los diversos grupos estudiantiles, magisteriales o burocráticos, que se configuran como redes organizadas de poder. Los liderazgos de esos grupos adquieren entonces el poder de la representación política de los intereses académicos, burocráticos o gremiales universitarios, intereses que suelen penetrar las estructuras del gobierno universitario, y que, en momentos de tensión institucional, se resuelven en la formación de coaliciones reformadoras o de resistencia a cambios universitarios de diverso alcance y naturaleza. En ese contexto, dichos momentos forman parte de la “fenomenología” (en el sentido hegeliano) del poder y la política en la universidad.

Esta fenomenología, sin embargo, no hace por sí misma evidentes las causas que explican los hechos asociados a los procesos del cambio universitario, ni permiten distinguir el alcance, el nivel o la profundidad de las transformaciones institucionales. La aparición de una o varias agendas de cambio, la movilización a favor o en contra de ella, o la activación de movimientos estudiantiles o del profesorado universitario a favor o en contra de determinadas exigencias o demandas, suelen ser solamente la consecuencia de causalidades generalmente no determinadas con claridad por los analistas ni por los propios actores y espectadores de los “momentos” de cambio. Tampoco explican por qué solamente una parte de las comunidades universitarias terminan involucrándose directa o indirectamente como protagonistas de las reformas; mientras que otros sectores permanecen a la expectativa de los acontecimientos. El cualquier caso, la explicación de todo comportamiento socioinstitucional siempre es causal, no consecuencial.²

En términos del comportamiento político universitario, la labor de identificación de los momentos del cambio implica también el análisis de los relatos, significados y símbolos que intervienen para argumentar reformas o rechazo a las reformas. El análisis de los discursos, las ideas y las narrativas de los cambios también está asociado a la identificación de los liderazgos políticos representados en las diversas formas de la autoridad universitaria, que incluyen la comprensión de los liderazgos fácticos, los poderes informales que subyacen a la construcción de la legitimidad de la autoridad estrictamente política en cada universidad. En algunos casos, esa autoridad de los hombres y mujeres “fuertes”, con influencias, reputación y prestigio entre las comunidades universitarias, está claramente acotada, delimitada por normas, reglas o por la fuerza de la “moral institucional”, como le ha denominado Russel Hardin (2003), o por la influencia de cierto tipo de “imperactivo categórico” neokantiano del “pensar institucionalmente”, como le ha llamado Hugh Hecla (2010). Pero en otros casos, la influencia de ciertos liderazgos claramente políticos, basados en la organización de redes de poder altamente

²Buena parte de la discusión clásica y contemporánea sobre la estructura de las explicaciones acerca de los fenómenos sociales, tiene que ver con la determinación de los mecanismos causales que producen los hechos sociales. Una crítica frecuente en el análisis sociológico contemporáneo, es que las explicaciones se concentran en las consecuencias de los hechos y no en sus causas. Es lo que puede denominarse como el desplazamiento de la causalidad (Elster, 2010: 23-37).

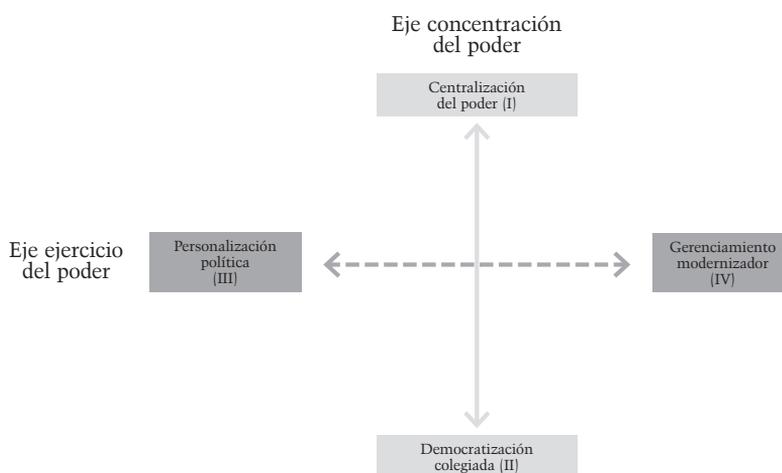
institucionalizadas, determinan la fuerza, la estabilidad y la legitimidad de la autoridad universitaria, condición básica para emprender reformas, cambios o transformaciones en la universidad. En ambos tipos de liderazgos informales o fácticos, los procesos de cambio universitario adquieren el rostro de su verdadera complejidad sociológica.

Hacia una tipología política del cambio universitario en México, 1990-2015

La reconstrucción de la historia política, los contextos institucionales y las coyunturas (“momentos”) del cambio universitario pueden conducir no solamente hacia el desarrollo de una sociología política de las transformaciones contemporáneas de las universidades, sino también a proponer una tipología de cambios analíticamente útil para desarrollar una perspectiva comparada de distintos procesos de cambio institucional para el caso mexicano y otros países de América Latina. Como lo propuso Burton Clark (1983), para comparar las diversas formas de coordinación y gobierno de los sistemas nacionales de educación superior, están los ejemplos de Braun y Merrien para el caso europeo (1999), Musselin y Mignot-Gérard (2002) para el caso francés, Brunner (2011b) para el caso de los modelos de gobernanza universitaria o, más recientemente Bernasconi y Clasing (2015) para el caso de las tipologías de la legitimidad de la autoridad universitaria latinoamericana, entre otros, las tipologías auxilian en los procesos de comparación de las distintas experiencias de cambio en las universidades.

Basada en ejercicios similares para el caso mexicano (López Zárate, 2003; Durand, 2006; Ordorika, 2003; Acosta, 2006), esta tipología puede ser elaborada en torno a distintos ejes y dimensiones. En un trabajo recientemente publicado, algunos colegas hemos elegido una perspectiva que combina dos ejes de análisis del poder universitario como fuentes del cambio institucional. De un lado, el eje de la *concentración del poder*; del otro, el eje del *ejercicio del poder* (Acosta *et al.*, 2015). Dicha perspectiva puede representarse de la manera siguiente:

Figura 1
TIPOLOGÍA DEL PODER INSTITUCIONAL EN LA UNIVERSIDAD



Fuente: Elaboración propia, a partir de Acosta, Atairo y Camou (2015).

Para decirlo de manera simplificada, el eje de la concentración (vertical) obedece fundamentalmente a la lógica de la *governabilidad* institucional (*governability*); mientras que el eje del ejercicio del poder (horizontal) responde a la lógica de la *governanza* institucional (*governance*). El primero implica el análisis de las tensiones, o equilibrios, entre el fortalecimiento de la dirección/coordiación centralizada del poder institucional universitario, o el reforzamiento de las tradiciones colegiadas, “democráticas” o “altamente participativas”, del gobierno universitario, típicas en América Latina. El propósito de la lógica de la gobernabilidad universitaria es mejorar la legitimidad de las decisiones de la autoridad universitaria para emprender cambios o proponer ajustes al comportamiento institucional.

El eje del ejercicio del poder orientado por la lógica de la gobernanza supone fortalecer la capacidad de gestión institucional de los cambios, una capacidad que descansa en la construcción de liderazgos políticos fuertes, o en la formación de una tecnoburocracia calificada que impulsa procesos de cambio, modernización o ajuste institucional. El propósito general de la lógica de la gobernanza ligada al ejercicio del poder institucional es la búsqueda de la eficacia de la acción de la autoridad universitaria.

Esto conduce a fijar analíticamente un par de *continuums* en cada eje. Así, en el eje de concentración del poder puede fijarse, en un extremo, la “centralización ejecutiva” (tipo I) y en el otro, la “democratización colegiada” (tipo II); en el eje del ejercicio del poder, se encontraría, por un lado, la “personalización política” (tipo III) del poder, y por el otro, el “gerenciamiento modernizador” del poder (tipo IV).

La centralización ejecutiva significa el fortalecimiento de núcleo directivo de la universidad, la construcción de un liderazgo centrado en la figura de los rectores universitarios y de un equipo especializado en la gestión estratégica de los recursos y de las decisiones institucionales. Es un tipo de concentración del poder institucional en el cual los órganos colegiados del gobierno universitario suelen ser instancias de legitimación de decisiones y cambios previamente acordados “por fuera” de dichos órganos. Su valor principal es la eficacia de la acción institucional.

En el otro extremo de este eje se encontraría un tipo de “democratización colegiada”, que corresponde más a las tradiciones del gobierno compartido de las universidades públicas. Se trata de un modo de producción de decisiones y procesos de cambio institucional vinculado a exigencias de la mayor participación posible en la discusión de reformas y transformaciones universitarias. Su valor fundamental es el de la legitimidad de las decisiones y los procesos de cambio.

En el eje del ejercicio del poder encontramos, de un extremo, el tipo de “personalización del poder”, definido como la existencia de poderes formales y fácticos ejercidos por liderazgos personalistas potentes, fuertemente unidos a las sagas organizacionales y a las historias políticas de las universidades, cuyos representantes son figuras claves para la formación de redes de poder, coaliciones reformadoras o de bloqueo a los procesos de cambio institucional. Su valor central es el de la lealtad hacia los liderazgos y las redes de poder que representan.

Finalmente, en el otro extremo de este mismo eje de ejercicio del poder encontraríamos el tipo IV, “Gerenciamiento modernizador”, definido como un modelo tecnoburocrático de gestión y elaboración de acciones y políticas de cambio universitario, que descansan en procedimientos orientados justamente a la “despersonalización” (despolitización) de las decisiones y los

procesos, y orientados por una visión sistémica de planeación “integral”, “holística”, de los cambios universitarios. Su valor central es el de la eficiencia institucional.

Estos cuatro tipos de las dimensiones políticas de los cambios universitarios admiten combinaciones diversas en sus distintos cuadrantes, y suelen coexistir empíricamente. Quizá sean pertinentes para valorar cómo las determinaciones históricas, contextuales y coyunturales influyen para conducir hacia uno u otro tipo de combinaciones las diversas lógicas del comportamiento político de los gobiernos universitarios.

Consideraciones finales

Como se desprende de las reflexiones y notas anteriores, la construcción de una sociología política del comportamiento institucional de las universidades es una tarea arriesgada. Implica combinar una perspectiva histórica, otra de análisis contextual y una más de análisis de coyuntura, un ejercicio heterodoxo, claramente bastardo, o híbrido, que requiere del auxilio de enfoques y herramientas provenientes de disciplinas tan diversas como la historia política, el análisis institucional y la ciencia política.

El esfuerzo, sin embargo, vale la pena. De un lado, porque luego de 25 años de experimentar con diversa intensidad y profundidad los efectos de las políticas gubernamentales de modernización de la educación superior, las universidades públicas mexicanas siguen padeciendo en buena parte de las incertidumbres financieras, los recelos gubernamentales o privados sobre su desempeño, o de los variados escepticismos y críticas abiertas o veladas sobre sus formas de organización, su pertinencia y viabilidad futura, que justamente dieron origen a las políticas del cambio institucional diseñadas e implementadas a principios de los años noventa del siglo pasado. Del otro lado, porque a pesar de los procesos de ajuste, adaptación o cambio institucional experimentados bajo distintas condiciones y en diferentes momentos y circunstancias, la “república de las universidades” es un conjunto heterogéneo y diverso, desigual y conflictivo, que se comporta institucionalmente de muy diversas formas, arrojadas en el lenguaje de la mo-

dernización, la calidad y la excelencia, y poblada de actores con intereses y tradiciones políticas también diversas.

Quizá por ello, por lo arraigado del escepticismo y las viejas y nuevas desconfianzas gubernamentales sobre su desempeño, y por la conflictividad intrínseca de las relaciones del poder institucional universitario, vale la pena mirar de otra manera el pasado reciente, el presente y con suerte algunos escenarios futuros de las universidades; y hacerlo centrado en las limitaciones que todo análisis sociológico posee: a partir de estudios comparativos de las experiencias de cambio universitarias enfocados en la exploración de las dimensiones políticas de las transformaciones observadas.

Fuentes consultadas

- ACOSTA SILVA, Adrián, Daniela Atairo y Antonio Camou (2015). "Gobernabilidad y democracia en las universidades públicas latinoamericanas. Argentina y México en perspectiva comparada", en *Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO/Instituto de Investigaciones Gino Germani-Universidad de Buenos Aires, pp. 19-118. Disponible en (<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20150722114530/LosDesafiosDeLaUnivPublica.pdf>).
- ACOSTA SILVA, Adrián (2015). "Las decisiones del poder: ideas, políticas y comportamiento institucional universitario", en A. Acosta (coord.), *Historias paralelas: 15 años después. Políticas, cambios y continuidades en universidades públicas en México*, México, UACJ, pp. 77-106.
- (2014). "Gobierno universitario y comportamiento institucional: la experiencia mexicana, 1990-2012", *Revista Bordón*, vol. 66 (I), pp. 31-44, Madrid.
- (2010). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*, 2ª ed., México, ANUIES/UDUAL.
- (coord.) (2006). *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000*, 2 vols., México, Universidad de Guadalajara.
- BERNASCONI, Andrés (2008). "La crisis del modelo latinoamericano de la universidad", en José Joaquín Brunner y Carlos Peña (eds.), *Reforma de la educación superior*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, pp. 47-84.
- BERNASCONI, Andrés y Paula Clasing (2015). "Legitimidad en el gobierno universitario: una nueva tipología", en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, núm. 23 (71). Disponible en (<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.2001>).

- BIRNBAUM, Robert A. (2004). "The End of Shared Governance: Looking Ahead or Looking Back", en *New Directions of Higher Education*, núm. 27, Autumn.
- BRAUN, Dietmar y Francois-Xavier Merrien (1999). "Governance of Universities and Modernisation of the State", en D. Braun y F.X Merrien (eds.), *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*, Londres, Filadelfia, Higher Education Policy Series 53, Jessica Kingsley Publishers, pp. 9-33.
- BRUNNER, José Joaquín (2011b). "Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias", *Revista de Educación*, núm. 355, mayo-agosto, pp. 137-159.
- BRUNNER, José Joaquín y Carlos Peña (2011). "Introducción. La dialéctica público/privado entre el medioevo y la globalización", en *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, pp. 9-63.
- BRUNNER, José Joaquín (2011a). "Regímenes de gobernanza universitaria: un estudio tipológico y de tendencias", en José Joaquín Brunner y Carlos Peña (eds.), *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, pp. 187-228.
- CASANOVA CARDIEL, Hugo y Roberto Rodríguez Gómez (2014). "Universidad, política y gobierno: vertientes de interpretación y perspectivas de análisis", *Revista Bordón*, vol. 66(I), pp. 151-164.
- CLARK, Burton R. (1983). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, Nueva Imagen/Universidad Futura-UAM Azcapotzalco.
- COLLINS, Randall (1996). *Cuatro tradiciones sociológicas*, México, UAM.
- DARHENDORF, Ralph (1990). *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Madrid, Mondadori.
- DURAND, Juan Pablo (2006). *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en la Universidad de Sonora*, México, ANUIES.
- DOWSE, Robert y J. Hughes (1986). *Sociología política*, Madrid, Alianza Editorial.
- EAGLETON, Terry (2005). *Ideología. Una introducción*, Barcelona, Paidós.
- EL-KHAWAS, Elaine (2011). "Accountability and Quality Assurance: New Issues for Academic Inquiry", en James J.F. Forest y Philip G. Altbach (eds.), *International Handbook of Higher Education. Part. 1*, Londres, Nueva York, Springer, pp. 23-38.
- ELSTER, Jon (2010). *La explicación del comportamiento social. Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa.
- HARDIN, Russel (2003). "Moralidad institucional", en Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa, pp. 163-196.
- HECLO, Hugh (2010). *Pensar institucionalmente*, Madrid, Paidós.

- IBARRA COLADO, Eduardo (2005). "Origen de la empresarialización de la universidad: el pasado de la gestión de los negocios en el presente del manejo de la universidad", *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXIV (2), núm. 134, México, ANUIES, abril-junio, pp. 13-37.
- LÓPEZ ZÁRATE, Romualdo (2003). *Formas de gobierno y gobernabilidad institucional*, México, ANUIES.
- MAGGIO, Zachary (2011). "Exploring Burton Clark's Triangle of Coordination in the Context of Contemporary Relationships between States and Higher Education Systems", Department of Administration, Leadership & Technology, New York University, documento inédito.
- MANN, Michael (1996). *The Sources of Social Power*, vol. 1, Oxford, Oxford University Press.
- MIGDAL, Joel S. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*, México, FCE.
- MORENO, Carlos Iván (2014). *Políticas, incentivos y cambio organizacional en la educación superior en México*, México, U. de G/UNAM.
- MUSSELIN, Christine y Stéphanie Mignot-Gérard (2002). "The Recent Evolution of French Universities", en Albert Amaral, Glen A. Jones y B. Karseth (eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*, Kluwer Academic Publisher, pp. 63-86.
- ORDORIKA, Imanol (2014). "Governance and Change in Higher Education: The Debate between Classical Political Sociology, New Institutionalism and Critical Theories", *Bordón*, vol. 66 (I), Madrid, pp. 107-122.
- (2003). *Power and Politics in University Governance Organizations and Change at the Universidad Nacional Autónoma de México*, Nueva York, Londres, RoutledgeFalmer.
- PARSONS, Michael (1997). *Power and Politics. Federal Higher Education Policymaking in the 1990's*, Albany, State University of New York Press.
- PEÑA GONZÁLEZ, Carlos (2008). "¿Obsolescencia de la universidad moderna? Del conflicto de las facultades al capitalismo académico", en José Joaquín Brunner y Carlos Peña (eds.), *Reforma de la educación superior*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, pp. 23-46.
- RUSH, Michel (1992). *Politics and Society. An Introduction to Political Sociology*, Londres, Prentice Hall.
- SALMI, Jamil (2011). "The Road of Academic Excellence: Lessons of Experience", en Philip G. Altbach y Jamil Salmi (eds.), *The Road of Excellence. The Making of World-Class Research Universities*, Washington, D.C., The World Bank, pp. 323-347.
- SPORN, Barbara (2011). "Governance and Administration: Organizational and Structural Trends", en James J.F. Forest y Philip Altbach (eds.), *International Handbook of Higher Education*, Part 1, Londres, Nueva York, Springer, Dordrech-Heidelberg, pp. 141-157.

- STONE, Deborah (2012). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, 3^a ed., Nueva York, Londres, Norton.
- TILLY, Charles y Robert E. Goodin (eds.) (2008). "It Depends", en Robert E. Goodin y Charles Tilly, *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 3-32.

La autonomía universitaria en el marco del federalismo

Imanol Ordorika, Roberto Rodríguez-Gómez***

*Marion Lloyd****

Introducción

En países en vías de desarrollo —en particular aquellos que experimentan procesos de consolidación democrática, de la descentralización de la administración pública y del cambio institucional—, los asuntos relacionados con la distribución de los bienes y servicios públicos, así como con la participación en la toma de decisiones políticas, son centrales para las agendas de los gobiernos, de los partidos políticos y de la sociedad civil (Rodríguez, 2014). Estos asuntos son también la fuente de un debate continuo en la palestra política, en los medios y en el entorno académico. En ese contexto, varios gobiernos han adoptado o reforzado los regímenes federalistas ya existentes en su búsqueda de una mayor estabilidad macroeconómica y una justicia distributiva. En el proceso, deben resolver asuntos polémicos como la gobernabilidad, la distribución de recursos fiscales, la coordinación de las políticas públicas, y la definición de las prioridades para el desarrollo nacional, todo ello con la participación conjunta de múltiples actores institucionales de distintos niveles.

El federalismo moderno enfrenta un dilema de fondo debido a dos demandas en pugna por la igualdad y la eficacia. Por un lado, los gobiernos enfrentan una gran presión para volverse más equitativos y democráticos, ofreciendo acceso y participación en la distribución de recursos. Por el otro,

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

*** Coordinadora de Proyectos de la Dirección General de Evaluación Institucional de la UNAM.

la sociedad espera que logren el crecimiento económico y cumplan los compromisos de eficacia y transparencia en la administración pública.

Gran parte del debate actual sobre la gobernabilidad se centra en este dilema, el cual es parte de un debate mayor en cuanto a las prácticas democráticas (Lechner, 1997; Gibson, 2004; Watts, 2010).

La federación ofrece una solución funcional, aunque lejos de ser completa, a los problemas básicos de la gobernanza democrática; añade una nueva dimensión a la tradicional fórmula republicana de división de poderes y, en teoría, facilita el proceso de las políticas locales y las acciones del gobierno (Kramer, 1994; Burgess, 2003). Sin embargo, en su funcionamiento cotidiano, los sistemas federalistas son complejos y plagados de conflictos internos. También enfrentan limitaciones de capacidad, en particular en los niveles subnacionales (Flamand, 2010). La competencia entre el poder central, de carácter nacional —las asociaciones locales, en este caso las distintas entidades subnacionales: regiones, estados, distritos y municipalidades, entre otros— es inmanente al sistema. De acuerdo con William Riker (1964), todos los regímenes federalistas enfrentan un continuo choque de intereses de naturaleza política y económica. Por un lado, las entidades locales buscan acceder a un creciente porcentaje de los recursos distribuidos por el poder central, así como a una mayor influencia en el proceso de toma de decisiones que afecta al grupo en general. Por otro lado, el gobierno federal tiende a acumular recursos y atribuciones en un intento por asegurar su control sobre el gran número de entidades subnacionales. Cuando los actores y fuerzas en conflicto respecto a distintos proyectos políticos participan en esta arena competitiva —el clásico escenario de la transición de un régimen autocrático a uno más democrático—, la inestabilidad resultante amenaza el propósito original del sistema federalista.

En un intento por reducir esas tensiones, muchos gobiernos han adoptado normas legales que regulen las jurisdicciones de la federación y sus entidades federativas. Otra práctica común consiste en que la autoridad central establezca estándares nacionales en ciertas áreas, para después capacitar a las entidades con miras a alcanzar estos estándares en sus respectivas condiciones y circunstancias. En la práctica, la eficacia de tales soluciones depende principalmente de tres elementos: la capacidad de las autoridades centrales y locales de evitar traslapaciones innecesarias en la

aplicación de políticas públicas; la distribución adecuada de los recursos fiscales; y un sistema de recursos y políticas económicas orientadas a alcanzar ciertos estándares (Rodríguez, 2014).

En países como México, cuyas estructuras políticas y económicas aún se encuentran experimentando transformaciones significativas, la consolidación de tales sistemas representa un desafío de extraordinaria complejidad. Además de los problemas de ineficacia de costos, y burocracias infladas asociadas con la operación de los sistemas federalistas (Perotti, 1996), los legisladores deben lidiar con escenarios de profunda iniquidad, procesos e instituciones democráticos débiles, gobiernos divididos entre líneas políticas y la existencia de fuertes y constantes disputas en cuanto a los recursos y espacios para la acción política (Majeed *et al.*, 2006). Tales tensiones necesariamente limitan la implementación eficaz de los sistemas federalistas y reducen el nivel de transmisión de poder del gobierno federal a los niveles estatales y locales.

México adoptó un sistema federalista por primera vez hace casi dos siglos, pero después atravesó largos periodos de centralismo *de facto*. En realidad, el proceso ha sido más cíclico que lineal. Durante gran parte del siglo XX, el país fue gobernado por un régimen unipartidista, sumamente centralizado y autoritario que de federalista sólo llevaba el nombre. En muchos casos, los estados sólo ejecutaban las instrucciones del gobierno federal (Flamand, 2010).

Sin embargo, a finales del siglo pasado, ese panorama empezó a cambiar de manera significativa. En 1997, por primera vez desde la Revolución mexicana, ningún partido obtuvo una mayoría en el Congreso federal. Tres años después, un candidato de la oposición ganó la presidencia por primera vez en 71 años, acabando así con el dominio de décadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a nivel nacional, estatal y municipal. La victoria del presidente Vicente Fox, del conservador Partido Acción Nacional (PAN), culminó con 11 años de conquistas a nivel estatal. Al mismo tiempo, las demandas sociales para una mayor democratización, tanto del gobierno como de los servicios, habían dado lugar a un poder federal delegado a los estados en múltiples áreas —siendo esto más notable en la arena política, pero también en infraestructura, salud pública y educación—, un proceso al que nos referiremos como *federalización*.

Arnaut (1994) señala que el término “federalización” ha sido usado en el discurso gubernamental para indicar dos dinámicas opuestas en la historia de México. La primera es la recentralización del sistema por el gobierno federal, primordialmente durante la primera parte del siglo XX; y el segundo y más reciente fenómeno, la descentralización del sistema, con nuevos poderes y funciones asignadas a los gobiernos estatales y municipales. En este capítulo, usamos este término para referirnos a la segunda acepción, la cual refleja intentos recientes en México para delegar las responsabilidades fiscales y administrativas a las autoridades a nivel subnacional.

El proceso no es de ningún modo unidireccional y tampoco ha finalizado. A primera vista —y en el discurso político dominante— pareciera que el gobierno federal delegara cada vez más recursos y control a los estados y municipios. En realidad, la descentralización coexiste con tendencias centralizadoras en varias áreas. Ejemplos de esto incluyen nuevas reglas sobre rendición de cuentas impuestas por el gobierno federal a las instituciones municipales y estatales y a los nuevos sistemas financieros para las instituciones de educación superior.

En México, el proceso de federalización en curso se caracteriza por diversas contradicciones, limitaciones y problemas. Éstas incluyen la hiperburocratización de los mecanismos de distribución y control, los cuales han disminuido en lugar de aumentar el nivel de autonomía del que gozaban las instituciones estatales (Ordorika, 2010; Rodríguez, 2014). En segundo lugar, mientras que ha habido una asignación gradual de los recursos a los gobiernos locales, el gobierno federal aún recauda la gran mayoría de los impuestos y establece gran parte de las políticas públicas, reduciendo, de hecho, los incentivos para que los gobiernos locales aumenten sus ingresos y rindan cuentas a sus electores. Por último, persisten fuertes discrepancias y desigualdades en la distribución de recursos entre los estados y las instituciones; en muchos casos, las entidades más ricas o más desarrolladas reciben el mayor porcentaje de los fondos federales.

Además, el retorno del PRI a la presidencia en 2012 ha desencadenado una tendencia neocorporativista y recentralizadora en la política mexicana. Un día después de que el presidente Enrique Peña Nieto tomara posesión,

el PRI firmó un pacto¹ con los principales partidos de oposición a fin de impulsar una serie de “reformas estructurales” para el año 2018. Aduciendo la necesidad de fortalecer sectores económicos y sociales clave (energía, telecomunicaciones, seguridad, educación, y salud, entre otros), el gobierno ha promovido políticas y reformas legales que, en la práctica, conllevan la recentralización del control sobre esos sectores. Como resultado, México aún debe cumplir con los principales objetivos del modelo federalista: transmisión del poder real a los estados como medio para lograr una mayor rendición de cuentas gubernamental; promover el desarrollo local y regional, y, sobre todo, combatir la extendida pobreza y desigualdad.

Cuadro 1
POBREZA Y POBREZA EXTREMA POR ESTADO (2010-2014).
(PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN)

	<i>Pobreza</i>			<i>Pobreza extrema</i>		
	<i>2010</i>	<i>2012</i>	<i>2014</i>	<i>2010</i>	<i>2012</i>	<i>2014</i>
Aguascalientes	38.1	37.8	34.8	3.8	3.4	2.1
Baja California	31.5	30.2	28.6	3.4	2.7	3.1
Baja California Sur	31	30.1	30.3	4.6	3.7	3.9
Campeche	50.5	44.7	43.6	13.8	10.4	11.1
Coahuila	27.8	27.9	30.2	2.9	3.2	3.7
Colima	34.7	34.4	34.3	2.5	4	3.4
Chiapas	78.5	74.7	76.2	38.3	32.2	31.8
Chihuahua	38.8	35.3	34.4	6.6	3.8	5.4
Ciudad de México	28.5	28.9	28.4	2.2	2.5	1.7
Durango	51.6	50.1	43.5	10.5	7.5	5.3
Guanajuato	48.5	44.5	46.6	8.4	6.9	5.5
Guerrero	67.6	69.7	65.2	31.8	31.7	24.5
Hidalgo	54.7	52.8	54.3	13.5	10	12.3
Jalisco	37	39.8	35.4	5.3	5.8	3.2
México	42.9	45.3	49.6	8.6	5.8	7.2
Michoacán	54.7	54.4	59.2	13.5	14.4	14
Morelos	43.2	45.5	52.3	6.9	6.3	7.9
Nayarit	41.4	47.6	40.5	8.3	11.9	8.5
Nuevo León	21	23.2	20.4	1.8	2.4	1.3

¹ El 2 de diciembre de 2012, los presidentes del PRI, PAN y el PRD firmaron el Pacto por México, el cual enumeró 96 metas a completar para el final del periodo del presidente Peña, en 2018. El acuerdo no tenía precedentes en el fracturado paisaje político mexicano, y suscitó temores sobre la reconcentración de poder por el Ejecutivo (un proceso al que los mexicanos se refieren como *presidencialismo*).

Cuadro 1 (Continuación)

	Pobreza			Pobreza extrema		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Oaxaca	67	61.9	66.8	29.2	23.3	28.3
Puebla	61.5	64.5	64.5	17	17.6	16.2
Querétaro	41.4	36.9	34.2	7.4	5.2	3.9
Quintana Roo	34.6	38.8	35.9	6.4	8.4	7
San Luis Potosí	52.4	50.5	49.1	15.3	12.8	9.5
Sinaloa	36.7	36.3	39.4	5.5	4.5	5.3
Sonora	33.1	29.1	29.4	5.1	5	3.3
Tabasco	57.1	49.7	49.6	13.6	14.3	11
Tamaulipas	39	38.4	37.9	5.5	4.7	4.3
Tlaxcala	60.3	57.9	58.9	9.9	9.1	6.5
Veracruz	57.6	52.6	58	18.8	14.3	17.2
Yucatán	48.3	48.9	45.9	11.7	9.8	10.7
Zacatecas	60.2	54.2	52.3	10.8	7.5	5.7
Promedio nacional	46.1	45.5	46.2	11.3	9.8	9.5

Fuente: Estimados basados en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogar Hogar (ENIGH) 2010, 2012 y 2014. 2014. CONEVAL-INEGI.
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/mcs/>

La educación superior en un marco federalista

En este capítulo, examinamos la federalización de un área estratégica de influencia gubernamental: la educación superior. Los recientes cambios en el sector reflejan de diversas maneras las tendencias en progreso en otras áreas, tales como la educación primaria, la salud pública y el gobierno. Sin embargo, también hay diferencias debido a la enorme expansión del sistema en las últimas décadas.

En el contexto de la globalización y la sociedad del conocimiento, la importancia de la educación superior como motor para el cambio económico y social tal vez nunca haya sido mayor. Un aumento de la demanda de licenciaturas universitarias ha impulsado a muchos países a expandirse y diversificar su oferta terciaria, como parte del proceso de masificación en marcha desde los años setenta. No obstante, en México, como en otros países en desarrollo, el acceso a la educación superior sigue estando restringido, mientras persisten grandes desigualdades entre las clases sociales, las regiones y los tipos de institución. En 2015, la tasa bruta de matrícula fue

de sólo 34 por ciento, muy por debajo del promedio latinoamericano, y en 2012 de 41 por ciento (Mendoza, 2012). Asimismo, hay variaciones mayores en el grado de autonomía entre los tipos de institución; un acceso desigual a la educación superior entre las regiones y los niveles socioeconómicos, y la fuerte concentración de las capacidades de investigación técnica y científica en la capital, con repercusiones a nivel regional.

En décadas recientes, el gobierno ha iniciado una mayor expansión y descentralización del sistema con objeto de volverlo más eficiente, democrático y receptivo a las necesidades locales. Mientras tanto, las autoridades subnacionales se han vuelto mucho más proactivas en la creación de nuevas instituciones, con financiamientos repartidos por igual entre los estados y el gobierno federal. Como con otras áreas afectadas por la federalización, los resultados son variados. Por un lado, el sistema está cada vez más descentralizado en términos de financiamiento básico, currículo y diseño de programas, así como de localización geográfica de las instituciones. Por otro lado, el gobierno federal mantiene el control sobre las nuevas fuentes de financiamiento competitivo —conocidas como “fondos extraordinarios”—, así como sobre otras áreas estratégicas como los institutos tecnológicos y la investigación científica. El escenario resultante es muy complejo, a menudo con resultados contradictorios, —como es el caso de muchos sistemas federalistas alrededor del mundo.

Para situar el sistema federalista mexicano en un contexto histórico, empezamos por resumir sus orígenes y desarrollo desde principios del siglo XIX a la fecha. Después exponemos las principales transiciones y procesos políticos que definen el marco del federalismo actual, tales como la reforma fiscal, los cambios a la administración pública federal, y la transición democrática, así como las políticas de control, transparencia y rendición de cuentas en el sector federal. A continuación, ofrecemos una breve explicación del sistema fiscal mexicano, haciendo hincapié en los mecanismos de financiamiento para la educación y, en particular, la educación superior. Continuamos con un panorama del sistema mexicano de educación superior, con énfasis en las últimas seis décadas de crecimiento y diversificación. Seguimos con una discusión acerca de los límites y las contradicciones del tipo de federalismo mexicano, en particular la persistencia de desigualdades, la hiperbu-

rocratización de los mecanismos de financiamiento, y las implicaciones para la autonomía universitaria. Por último, concluimos con reflexiones acerca del estado actual del sistema de educación superior.

Un breve informe del federalismo en México

México optó por un sistema federalista poco después de lograr su independencia del dominio colonial, adoptando incluso el nombre oficial de Estados Unidos Mexicanos. La Constitución de 1824 declara: “La nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de una república popular y federal”. Sin embargo, los primeros principios federalistas consagrados en la Constitución de 1824 han sufrido grandes fluctuaciones y modificaciones legales en los últimos dos siglos, dependiendo del grupo, o partido en el poder. Durante gran parte del siglo XIX, facciones opositoras pelearon sobre el grado en el que el gobierno federal debería ceder poder a los estados —o más bien dicho, por el grado de poder que las entidades locales deberían otorgar a las autoridades federales—, mientras que los ganadores consagraron sus preferencias en constituciones sucesivas en 1836, 1843 y 1857 (Valencia, 2003). La disputa entre federalismo y centralismo dominó las primeras tres décadas de la independencia de México, y fue una fuente recurrente de conflicto a lo largo del siglo (Vázquez, 1993).

Durante la década de 1850, México implementó una serie de reformas liberales que dieron lugar a la federalista Constitución de 1857. Un año después, Benito Juárez fue elegido para el primero de sus cinco periodos en el cargo. Sin embargo, pronto estalló una guerra entre liberales y conservadores, seguida de la invasión francesa en 1861 y el reinado de tres años del emperador. Juárez recuperó el poder en 1867 y dio inicio a un periodo conocido como la República Restaurada, en el que buscó implementar muchas de las reformas modernizadoras.

El periodo federalista no duró mucho más que Juárez, quien murió en el cargo en 1872. Cuatro años después, Porfirio Díaz asumió la presidencia, y el país entró en un periodo de dictadura *de facto* por 35 años (1876-1911). A pesar de que México permaneció constitucionalmente como un estado

federalista, Díaz “redujo las instituciones constitucionales a un nivel meramente semántico, el federalismo sólo existía en papel, porque la realidad es que el gobierno estaba incluso más centralizado” (Valencia, 2003: 363).

La inobservancia de Díaz del pacto federalista —y de los principios democráticos en general— llevó finalmente a su derrocamiento en 1911. Sin embargo, el levantamiento contra su gobierno también era un testimonio de la fuerza de las facciones locales y regionales en un país cuya población todavía era primordialmente rural y estaba dispersa geográficamente. Con la consigna, “sufragio efectivo, no reelección”, terratenientes y campesinos locales tomaron las armas contra el gobierno, desencadenando una guerra civil que duraría una década conocida como la Revolución mexicana.

Por último, en 1917, y con un estimado de un millón de bajas, el bando victorioso esbozó una nueva Constitución basada firmemente en principios federalistas, a pesar de que la lucha continuó por varios años más.

La Constitución de 1917, aún vigente, dispone en su artículo 40:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática [y] federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (Gobierno de México, 1917).

La Constitución misma le abre camino a interpretaciones encontradas sobre el federalismo mexicano, incluida la disposición de la “intervención federal” para el restablecimiento del orden. Ese mandato centralista llevó al establecimiento de un sistema unipartidista eficaz en 1929, con el Partido Nacional Revolucionario (después llamado Partido Revolucionario Institucional). Como el nombre del partido indica, buscaba consolidar y centralizar las conquistas de la revolución dentro del orden constitucional. En la práctica, el partido desarrolló un complejo sistema corporativista, el cual dividía sectores clave de la sociedad en diferentes corporaciones bajo un estricto control federal. De especial relevancia para la división de poderes, el presidente también ejercía un considerable control sobre los gobiernos estatales, y en muchos casos elegía personalmente a los gobernadores, los cuales actuaban como delegados federales *de facto* para los estados (Carpizo, 1978; Garrido, 1982).

En resumen, Valencia (2003: 367-368) sostiene que durante la mayor parte del siglo XX, el sistema mexicano de gobierno operó bajo los principios de “federalismo en teoría y centralismo *de facto*”. Por ejemplo, una reforma en 1934 le dio al Congreso el poder único de legislar sobre la electricidad. Otra reforma en 1942 incrementó el control federal sobre inversiones extranjeras, créditos y aseguradoras, la explotación de los recursos naturales y los impuestos sobre la electricidad, entre otros. Tal vez aún más significativo, por décadas el gobierno federal controló 85 por ciento del presupuesto nacional, con una mínima participación de los estados (Valencia, 1993). En general, el arreglo benefició a los políticos locales, los cuales cedieron su autoridad fiscal a cambio de protección federal (PRI) de la competencia electoral local (Díaz-Cayeros, 2006).

Aún así, los políticos mexicanos no ignoraban las contradicciones existentes entre el federalismo dictado por la Constitución y la realidad centralista, que tuvo implicaciones tanto para la legitimidad del PRI, como para la gobernabilidad del país en general.

Las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947² buscaron aclarar los dominios de los gobiernos federal, estatal y municipal en términos de recaudación de impuestos y reparto de ingresos, así como resolver las encontradas demandas del enriquecido norte y el empobrecido sur (Reyes, 2004). En 1925, el sistema era tan confuso que el secretario de Finanzas, Alberto J. Pani, lo describió como una “anarquía fiscal” plagada de “innumerables fuentes de corrupción” (Reyes, 2004: 8). Las primeras dos convenciones se enfocaron en simplificar el sistema de recaudación de impuestos, para poder evitar la doble imposición y aumentar los ingresos.

Sin embargo, el proceso se vio interrumpido por el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Para la tercera convención, el sistema se había vuelto tan complejo que los delegados tenían que empezar prácticamente de cero para definir las responsabilidades fiscales —esfuerzos exitosos sólo en parte desde una perspectiva federalista (Reyes, 2004).

Con las crisis políticas y financieras de finales de los años setenta, México emprendió una era de “nuevo federalismo” (Valencia, 1993). En contraste

²Una cuarta Convención Fiscal Nacional, llevada a cabo en 2004, introdujo mecanismos diseñados para llevar más fondos a los estados con mayor pobreza. Sin embargo, hay un debate considerable acerca de los efectos generales en términos de equidad del sistema fiscal.

con el federalismo clásico, el cual se distinguía entre dos órdenes en yuxtaposición con el otro; este nuevo enfoque opera bajo el principio de la distribución del poder, llevado a cabo a través de mecanismos de cooperación y coordinación. Entre los cambios principales estaban las reformas fiscales y las modificaciones a la administración pública federal. La alternancia política a nivel estatal, y después federal que empezó a finales de los años ochenta también fue instrumental en el cambio del equilibrio del poder entre los gobiernos federal y estatales, como lo fue la creación de un órgano autónomo en 1990, el Instituto Federal Electoral. En la siguiente sección, revisaremos las reformas clave que han funcionado como catalizadoras para la “refederalización” de México, un proceso que, aunque lejos de haber finalizado, tiene implicaciones mayores para el sistema de educación superior del país.

Del federalismo teórico al nuevo federalismo

Durante las últimas tres décadas, el sistema político mexicano ha experimentado importantes transformaciones, que son resultado de procesos en progreso a nivel nacional y local. Cuatro tendencias en particular son significativas. A fines de los años setenta, el país realizó reformas importantes en la administración pública, a través de la creación de nuevas agencias, normas, y criterios que afectaban a los gobiernos locales y federales. En segundo lugar, la introducción de un nuevo sistema de recaudación de impuestos en 1978, y en particular después de 1997, transformó la recaudación, la distribución y la supervisión de los ingresos federales. En tercer lugar, como parte del proceso de descentralización, el gobierno transfirió el control administrativo de los sistemas de salud y educación básica a los gobiernos estatales. Por último, la ganancia política por parte de los partidos de oposición, que inició a finales de los años ochenta, culminó con el colapso del régimen unipartidista en el año 2000, abriendo camino a nuevos procesos de transición democrática. Aunque estos procesos sucedían con una relativa independencia, forman parte de los esfuerzos por abordar los problemas económicos y sociales que habían surgido en México desde los años ochenta.

En respuesta a la severa crisis económica desencadenada por la baja de los precios mundiales de gasolina y la crisis de endeudamiento de los años ochenta, el gobierno federal emprendió una serie de estrategias para incorporar a México en las dinámicas de la globalización. Como en otros países latinoamericanos, el país actuó de acuerdo con los planes de los ajustes estructurales estipulados por las agencias financieras internacionales. Empezando por la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988), el gobierno experimentó con diversas fórmulas para reactivar la economía nacional. Sin embargo, durante las dos décadas siguientes los programas anticrisis atribuyeron menor importancia al control monetario y fiscal para concentrarse en la reorganización de las finanzas públicas; se enfocaron menos en los programas diseñados a atraer inversión extranjera y comercio internacional, y pusieron un mayor empeño en la redefinición del papel del Estado y en el ámbito económico; igualmente poniendo menos atención en los programas de austeridad fiscal y enfocando sus esfuerzos en las políticas de desarrollo regional y económico.

Debajo de todos estos cambios había un nuevo énfasis en la planeación gubernamental, con una creciente colaboración entre los gobiernos federal y estatales. Mientras que al inicio muchas de las funciones de planeación se concentraban en la rama ejecutiva de la Secretaría de Programación y Planeación (1976); el gobierno ha creado desde entonces una serie de instituciones autónomas para monitorear el trabajo de los gobiernos federal y estatales y delegar más poder a los segundos. Éstas incluyen la Auditoría Superior de la Federación y oficinas similares a nivel estatal, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y el Instituto Federal de Acceso a la Información (ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales), el cual ha promovido el desarrollo de las leyes de transparencia a nivel local.

El gobierno también ha experimentado transformaciones importantes en términos de responsabilidad fiscal. En 1978, el Congreso aprobó la Ley de Coordinación Fiscal, la cual llevó a la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El sistema tenía el doble objetivo de aumentar la recaudación de impuestos y brindar autoridad a los estados para distribuir una mayor parte de las ganancias resultantes. De mayor relevancia para el financiamiento de la educación superior fue la enmienda a la Ley de Coordinación

Fiscal de 1997, la cual introdujo el concepto de “fondos de apoyo” para áreas estratégicas, incluidos la educación tecnológica y la capacitación de maestros. La nueva infraestructura presupuestaria también especificaba responsabilidades federales y estatales así como de vigilancia de los programas de gasto; las agencias federales son responsables de calcular el presupuesto total que será transferido a cada estado, y cada estado registra los fondos recibidos en sus propios sistemas de contabilidad (Rodríguez, 2007).

Para reducir el riesgo de que las entidades municipales o estatales usen los fondos para otros propósitos, la ley presentó un sistema de asignación de fondos y otros mecanismos de control. El gobierno también implementó sistemas más flexibles y financiamientos conjuntos para proyectos específicos, tales como la creación de nuevos campus universitarios a nivel estatal. Los cambios han tenido implicaciones importantes para el financiamiento federal de la educación superior, como discutiremos más adelante en este capítulo.

Un tercer hito en el proceso de federalización fue la descentralización del sistema mexicano de educación básica que comenzó en los años ochenta. El proceso se aceleró en 1992, cuando el gobierno federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). El acuerdo incluía tres objetivos principales: cambiar el control administrativo del sistema educativo a los estados (en parte como una herramienta de coerción para reducir el poder de negociación del sindicato de maestros, el más grande en América Latina); reformar el plan de estudios; e implementar un nuevo sistema de incentivos para que los maestros mejoraran sus cualificaciones laborales. Sin embargo, en la práctica, la Secretaría de Educación Pública federal retuvo el control sobre el plan de estudios escolar y las negociaciones salariales con el sindicato, delegando el control administrativo sólo a los estados (Arellano, 2012). Como resultado, “las negociaciones respecto a salarios tienen lugar a nivel federal, pero la carga fiscal adicional es de los estados” (World Bank, 2012: 9). Algunos observadores han sugerido que la descentralización del sistema educativo, como la del sistema de salud pública en los años ochenta, tenía más que ver con la imagen que con el contenido; el PRI necesitaba estimular sus credenciales democráticas tras los cada vez más frecuentes reclamos de fraude electoral y corrupción (Martínez, 2001).

Sin embargo, aunque la estrategia rindió frutos, los beneficios duraron poco. Los partidos de oposición ganaron la primera gubernatura en 1989. Luego, en 1997, por primera vez desde la Revolución mexicana, ningún partido obtuvo una mayoría en la Cámara de Diputados y un candidato de oposición fue elegido jefe de gobierno de la Ciudad de México.³ Las victorias prepararon el terreno para la elección del presidente Fox en el año 2000 y subsecuentes victorias de la oposición a niveles estatal y municipal. La competencia política resultante llevó a un mayor activismo a nivel subnacional, incluyendo la práctica ahora común de presión al Congreso para un mayor financiamiento de las instituciones existentes, o para la creación de nuevas por parte de los legisladores estatales y los funcionarios universitarios. En la siguiente sección, ofrecemos un breve repaso de la estructura del sistema fiscal del país, el cual describe el sistema de financiamiento para la educación básica y superior.

El sistema fiscal mexicano

En comparación con otras federaciones, la naturaleza del sistema fiscal mexicano es en extremo centralizada (Díaz-Cayeros, 2006). En términos generales, el gobierno federal es responsable de la recaudación de impuestos en todas las fuentes móviles de ingreso, incluidos impuestos, impuestos sobre ventas y ganancias de capital, que en conjunto suman casi 90 por ciento de todos los ingresos fiscales del país. Mientras tanto, los gobiernos locales recaudan de fuentes no móviles, tales como la tierra y los bienes raíces, y los vehículos registrados localmente. Por el contrario, los ingresos fiscales locales suman 17 por ciento del presupuesto estatal en Argentina y el 30 por ciento en Colombia (World Bank, 2012).

Bajo el sistema mexicano, los gobiernos locales ceden las facultades para la recaudación de impuestos al gobierno federal, el cual reembolsa 60 por ciento del ingreso resultante a las entidades locales. De este porcentaje, 80 por ciento se destina a los estados y 20 por ciento a los municipios

³Como parte del proceso de federalización, una enmienda constitucional de enero de 2016 transformó el Distrito Federal al equivalente del Estado mexicano número 32. La capital ahora se conoce solo como Ciudad de México.

(Reyes, 2014). En teoría, el mecanismo le permite al gobierno federal enfrentar la desigualdad en los niveles estatales al desviar una parte proporcionalmente mayor de los ingresos fiscales a los estados más pobres. Sin embargo, no siempre es así, ya que apenas 10 por ciento del financiamiento total es erogado a través de acuerdos (conocidos como *convenios*) negociados caso por caso entre los estados y el gobierno federal (World Bank, 2012; CEEY, 2013). La fuerte dependencia de los gobiernos locales al financiamiento federal en México también tiene por objeto disuadir a los estados para que no aumenten la recaudación local de impuestos, y exime a los funcionarios locales de rendir cuentas a sus electores (World Bank, 2012).

Como parte del proceso de descentralización, el financiamiento federal total para los gobiernos locales casi se duplicó entre 2000 y 2012, de 776 mil millones de pesos a 1.3 trillón de pesos (Auditoría Superior de la Federación, 2013), aumentando la capacidad de gasto total de los gobiernos subnacionales. Además, en los últimos años, el gobierno ha creado diversos fondos especiales para fortalecer los proyectos de desarrollo y la capacidad de gestión administrativa en los niveles regional, estatal y municipal. Sin embargo, el aumento de financiamiento federal viene con ciertas condiciones. El gobierno federal transfiere el resto en forma de *participaciones* que serán usadas a discreción de los estados y que se obtienen de la recaudación federal a nivel estatal y municipal. Las *aportaciones* son destinadas a áreas específicas, tales como educación, salud, construcción de carreteras o conservación del medio ambiente, una disposición que limita el grado de autonomía de los gobiernos locales. De hecho, la proporción de financiamiento federal condicionada a los gobiernos estatales en México está entre las más altas del mundo; cerca de 48 por ciento en comparación con 25 por ciento en los Estados Unidos y 2.5 por ciento en Rusia (World Bank, 2012; CEEY, 2013).

Financiamiento para educación

El gobierno mexicano gastó alrededor de 5.5 por ciento del producto interno bruto (PIB) en educación en 2014 (Peña Nieto, 2015), gasto ligeramente superior al promedio de los demás miembros de la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCED, 2015). Como es el caso de otros sectores, el gobierno federal supone la mayor parte del gasto en educación: 79.2 por ciento, en comparación con 20.7 por ciento de los estados y 0.01 por ciento de los municipios en 2014 (Peña Nieto, 2015). Una gran parte de la cantidad federal es asignada a través de las ramas 11, 25 y 33 del presupuesto federal, la primera de las cuales es administrada directamente por la Secretaría de Educación Pública y el resto por los estados. Sin embargo, en el caso de la educación básica, cerca de 80 por ciento del financiamiento está asignado a los salarios de los docentes, y otro 17 por ciento a otras áreas fijas de gasto, dejando a los estados con poco margen para determinar sus prioridades de gasto (México Evalúa, 2011).

Cuadro 2
GASTO PÚBLICO EN EL SECTOR EDUCATIVO
(MILLONES DE PESOS ACTUALES)

	<i>Total</i>	<i>Federal</i>	<i>Estatal</i>	<i>Municipal</i>	<i>Total</i>	<i>Federal</i>	<i>Estatal</i>	<i>Municipal</i>
2000	276,438.6	223,384.9	52,595.0	458.7	100.0	80.8	19.0	0.2
2001	311,174.7	250,818.5	59,841.2	515.0	100.0	80.6	19.2	0.2
2002	344,332.1	276,631.5	67,122.6	578.0	100.0	80.3	19.5	0.2
2003	386,715.7	307,406.5	78,576.5	732.7	100.0	79.5	20.3	0.2
2004	416,141.2	327,266.9	88,048.0	826.3	100.0	78.6	21.2	0.2
2005	464,030.1	363,559.7	99,562.4	908.0	100.0	78.3	21.5	0.2
2006	503,867.2	397,697.7	105,171.9	997.6	100.0	78.9	20.9	0.2
2007	543,584.0	430,180.4	112,290.7	1,112.9	100.0	79.1	20.7	0.2
2008	600,985.9	472,623.0	127,167.9	1,195.0	100.0	78.6	21.2	0.2
2009	636,702.8	507,585.9	127,826.2	1,290.7	100.0	79.7	20.1	0.2
2010	696,119.0	541,931.8	152,797.6	1,389.6	100.0	77.9	21.9	0.2
2011	755,054.1	589,047.1	164,617.4	1,389.6	100.0	78.0	21.8	0.2
2012	815,249.9	640,417.8	174,631.7	200.4	100.0	78.6	21.4	0.0
2013	862,036.3	670,633.9	191,088.7	313.7	100.0	77.8	22.2	0.0
2014	923,359.5	731,252.4	191,529.2	577.9	100.0	79.2	20.7	0.1

Fuente: Enrique Peña Nieto. Tercer Informe de Gobierno 2014. Anexo Estadístico.

En comparación con las escuelas primarias y secundarias, las instituciones de educación superior tienen mayor libertad para el gasto de su presupuesto, el cual ha crecido de manera significativa en los últimos años. El gasto total en la educación pública superior prácticamente se duplicó entre 2006 y 2015, de 73'000,000,000 de pesos a 126'000,000,000 en el

presupuesto de 2016. El gasto estatal también ha aumentado de manera significativa, de 24 mil millones de pesos en 2006 a 38 mil millones en 2015. Como resultado de esto, el porcentaje de financiamiento estatal, en comparación con el financiamiento federal, ha continuado relativamente constante durante el mismo periodo, variando de 29.9 a 34.8 por ciento. Sin embargo, como veremos más adelante en este capítulo, las instituciones de educación superior —incluidas aquellas autónomas— se han vuelto cada vez más dependientes de los fondos discrecionales y competitivos, cuya porción del presupuesto institucional ha sido de un promedio de aproximadamente 20 por ciento en los últimos años (Mendoza, 2015a). Además, en el contexto del pluralismo político y la descentralización, las instituciones deben negociar el financiamiento con un mayor número de actores; éstos incluyen las legislaturas locales, los gobernadores, el Congreso federal, el Poder Ejecutivo, el Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (Conacyt), entre otros.

Cuadro 3

GASTO DE EDUCACIÓN SUPERIOR
(MILLIONES OF PESOS, 2016)

<i>Año</i>	<i>Gasto federal en educación superior¹</i>	<i>Gasto estatal en educación superior²</i>	<i>Estados/Federal %</i>
2006	\$73,958.70	\$24,663.10	33.3
2007	\$82,437.23	\$26,985.19	32.7
2008	\$91,744.71	\$28,861.10	31.5
2009	\$100,724.07	\$30,261.01	30.0
2010	\$104,144.74	\$33,835.12	32.5
2011	\$106,917.74	\$31,917.80	29.9
2012	\$109,287.25	\$33,226.40	30.4
2013	\$114,881.49	\$34,746.60	30.2
2014	\$124,100.38	\$43,134.53	34.8
2015	\$125,719.86	\$38,360.00	30.5
2016	\$125,875.34	sin información	-

Fuente: Dirección General de Planeación y Programación de la SEP.

Nota: la cifra para el 2015 corresponde al presupuesto federal autorizado, y para el resto de los años, al gasto real.

¹Presupuesto federal aprobado para la educación superior.

²Cifra reportada por el Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal.

Los cambios combinados mencionados antes han tenido un profundo impacto en el funcionamiento de las instituciones privadas y públicas por igual, dado que éstas compiten por fuentes cada vez más diversificadas de financiamiento a nivel federal y estatal.

México alberga una de las primeras instituciones de educación superior (IES) en América. En 1551, la Corona española estableció la Real y Pontificia Universidad de México. Después de la Independencia mexicana, los liberales que se oponían a las relaciones de la universidad con la Iglesia católica la cerraron en 1867, y no fue sino hasta 1910 que la institución renació como la Universidad Nacional de México (Ordorika, 2006). Durante la primera mitad del siglo XIX, la educación superior continuó siendo espacio de una élite privilegiada. En 1950, México sólo tenía 23 IES. Éstas incluían dos instituciones federales: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) —la sucesora moderna de la Real y Pontificia Universidad de México— y el Instituto Politécnico Nacional (IPN). Además, había 12 universidades públicas operadas por el Estado, tres institutos tecnológicos regionales y seis universidades privadas. La matrícula total en ese entonces era de alrededor de 50 mil estudiantes.

A partir de los años cincuenta, el gobierno emprendió la primera gran expansión de la educación superior en México con la creación de 10 nuevas universidades públicas estatales a lo largo de la década y siete más en los años sesenta, todas ellas ubicadas en las capitales estatales. Además, con objeto de descentralizar el sistema, el gobierno amplió el número de institutos tecnológicos regionales, muchos de los cuales se establecieron en ciudades y municipios que tenían una creciente demanda de producción industrial y agrícola. Gracias a la fuerte inversión del gobierno federal, el sistema de educación superior experimentó un periodo de excepcional expansión en los años setenta. Para finales de la década, la matrícula total alcanzó los 800 mil estudiantes —16 veces más que el número de estudiantes en 1950— y la tasa neta de matrícula, que se refiere al número de estudiantes entre las edades de 19 y 23 años inscritos en la educación terciaria, había alcanzado 10 por ciento. Por primera vez en la historia de México, las IES fuera de la capital inscribieron a la mayoría de los estudiantes (Rodríguez, 2009).

El proceso de descentralización y diversificación de la educación superior en México ganó impulso en los años ochenta, antes de acelerar con

mayor fuerza durante los años noventa y la primera década del siglo XXI. Los siguientes factores fueron decisivos en la aceleración de la expansión y la desconcentración de la educación superior en el país:

- a) *Inversión privada*. Reforzada por una demanda sin precedentes en el sector público, así como por el apoyo gubernamental (mediante una regulación laxa y políticas fiscales favorables), la matrícula privada aumentó en gran medida en los años ochenta, llegando a alcanzar 20 por ciento del total. La proporción privada continuó creciendo a lo largo de la década de los noventa llegando a 30 por ciento a finales de la misma. Después se estabilizó en 33 por ciento actual de estudiantes de licenciatura y 40 por ciento en los grados superiores (Rodríguez, 2009). Sin embargo, mientras la matrícula se ha inhibido en las instituciones privadas sin fines de lucro, las instituciones privadas (con fines de lucro)⁴ progresaron en México en la década pasada, agrupando una creciente porción del mercado privado y del total de la matrícula terciaria. Por ejemplo, Laureate International Universities, el gigante de la educación con fines de lucro basado en Estados Unidos, opera tres universidades en México, incluida la segunda institución privada más grande del país, la Universidad del Valle de México, la cual cuenta con 70 mil estudiantes (EXECUM, 2016).
- b) *El crecimiento de las instituciones tecnológicas de financiamiento público*. En 1991, el gobierno federal fundó las primeras universidades tecnológicas que ofrecían grados de Técnico Superior Universitario (TSU) cursando dos o tres años de estudio. Estas universidades son similares a los *community colleges* (colegios universitarios) en Estados Unidos en el sentido de que responden a las necesidades de estudiantes trabajadores provenientes de familias con menos recursos y, en teoría, sirven

⁴Tradicionalmente, la mayor parte de las universidades han funcionado como instituciones sin ánimo de lucro, un estado que les exige reinvertir todas las ganancias de las instituciones a cambio de recortes de impuestos. Sin embargo, en años recientes ha habido un auge en los proveedores de educación con ganancia, los cuales suelen ser subsidiarios de grandes corporaciones, y muchos de los cuales están cotizados en la bolsa de valores. El sector lucrativo ha sido atacado con fuerza en los últimos años en Estados Unidos y Chile, entre otros países, por adoptar prácticas mercantiles deshonestas en un intento de atraer estudiantes y evadir las restricciones gubernamentales (Ordorika y Lloyd, 2015).

como trampolín para llegar a grados de mayor nivel. A partir de 1994, el gobierno reforzó el sistema de institutos tecnológicos (que ofrecen licenciaturas en ingeniería con duración de cuatro o cinco años) a través de la creación de un subsistema de institutos tecnológicos descentralizados para complementar a los institutos tecnológicos federales existentes. Además, a partir de 2001 surgió en México un nuevo subsistema de instituciones: las universidades politécnicas (De la Garza, 2003). El nuevo modelo ofrece una variedad de títulos en ingeniería y tiene por objeto fortalecer los lazos con la industria al exigirle a los alumnos que se sometan a intensos periodos de prácticas y vinculando los planes de estudio con las necesidades tecnológicas locales. Por último, en 2014, el gobierno creó el Instituto Tecnológico Nacional de México para poder consolidar (y recentralizar) la coordinación de un sistema de institutos tecnológicos que crece a gran velocidad.

- c) *La creación de nuevos institutos de educación superior en los estados.* Desde 2001, el gobierno federal, en conjunto con los gobiernos estatales, ha establecido 23 nuevas instituciones bajo el nombre de Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS) y 12 universidades interculturales (UI). En ambos casos, las universidades por lo general reciben la mitad de su financiamiento del gobierno federal y la otra mitad de los estados, a diferencia de los sistemas de financiamiento de las universidades estatales tradicionales, donde la proporción federal-estado varía considerablemente (Mendoza, 2015a).
- d) *La descentralización de las universidades públicas estatales.* Con el ánimo de ampliar la cobertura de la educación superior en ciudades y municipios pequeños, las universidades estatales crearon nuevos campos y centros universitarios al interior de sus respectivos estados. Aunque los ejemplos varían de manera significativa, en la mayoría de los casos las nuevas instalaciones se abrieron fuera de las capitales de los estados y en áreas con una amplia demanda de estudios terciarios. Esa tendencia se ha acelerado en los últimos años, dando lugar al establecimiento de 45 nuevos campos o centros de extensión universitaria entre 2007 y 2012 por parte de las universidades estatales (Mendoza, 2012).

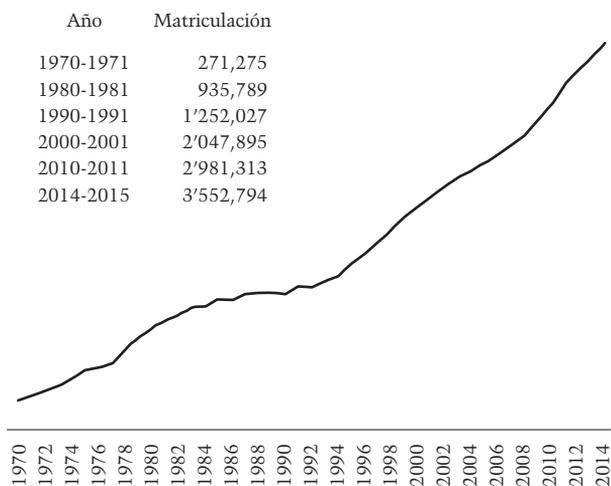
- e) *La incorporación de escuelas normales públicas en el sistema de educación superior.* En los años ochenta, el gobierno decidió que las instituciones dedicadas a la capacitación de los maestros de primaria y secundaria, conocidas como *normales* en México, podían otorgar grados a nivel terciario. Sin embargo, no fue sino hasta 2005, después de la reestructuración de la Secretaría de Educación Pública, que las escuelas normales se incorporaron al sistema de educación superior de manera oficial (Rodríguez, 2009).
- f) *Educación a distancia.* En 2012, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), fue la primera institución en México que ofreció educación a distancia a nivel terciario, a través de su subsidiaria TECMilenio. Un año después, la UNAM agregó “Educación a Distancia” a su modalidad de Universidad Abierta y en 2005 empezó a ofrecer las primeras seis licenciaturas a 300 estudiantes (Andrade, 2011). Otras universidades siguieron rápidamente su ejemplo y en 2012, después de varios años de programas piloto, el gobierno creó la Universidad Abierta y a Distancia de México. Actualmente, se cuenta con más de 460 mil estudiantes inscritos en los programas de educación superior, sumando 11 por ciento de la matrícula terciaria (SEP, 2014).
- g) *Nuevos modelos de financiamiento para instituciones.* En 1991, el gobierno federal introdujo un sistema de financiamiento condicionado para las universidades estatales con objeto de complementar los fondos ordinarios destinados a los costos operativos. Los nuevos fondos “extraordinarios” son destinados a ampliaciones infraestructurales (incluida la construcción de nuevos campos universitarios), así como a costos vinculados al crecimiento de la plantilla estudiantil, programas científicos y otras áreas consideradas estratégicas por el gobierno federal. Las universidades deben demostrar que los fondos fueron usados para los propósitos estipulados para tener derecho a futuros financiamientos.

Como resultado de estos cambios, la matrícula terciaria en México casi se triplicó entre 1990 y 2015, pasando de un millón a 35 millones de estudiantes. Mientras tanto, la tasa neta de matrícula aumentó de 15 por ciento en 1990, a cerca de 29 por ciento en la actualidad. El porcentaje de estudiantes inscritos en los diversos programas de licenciatura se conforma de la

siguiente manera: Técnico superior universitario, 4.3 por ciento; normales, 3.9 por ciento; licenciatura 85.1 por ciento; y programas de posgrado, 6.7 por ciento (SEP, 2014).

Gráfica 1

LA EXPANSIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO DE 1970 A 2015



Es de destacar que el crecimiento ha sido mayor en las instituciones reguladas por los estados (los institutos tecnológicos descentralizados, las universidades tecnológicas, las universidades politécnicas, UPEAS y universidades interculturales), cuya matrícula en conjunto aumentó seis veces entre 2000-2001 y 2014-2015 (véase cuadro 4), mientras que la proporción de su matrícula terciaria total se triplicó, de 5.8 a 18.6 por ciento (SEP, 2016). Ese aumento de debió en gran medida a la presión impuesta por los funcionarios locales.

También hay fuertes variaciones entre los estados, tanto en el tamaño de la matrícula como en la concentración de estudiantes entre los diversos tipos de controles instituciones y sectores. Por ejemplo, en 2015 en Chiapas, el estado más pobre de México, una tercera parte de la matrícula terciaria estuvo relacionada con el sector privado; mientras que en Baja California, un estado de relativa riqueza, el porcentaje privado fue de tan sólo una quinta parte.

Cuadro 4
INSCRIPCIÓN DE LICENCIATURA POR ESTADO Y TIPO DE CONTROL ADMINISTRATIVO

Estado	2000-2001				2014-2015					
	Total	Federal	Estado	Autónoma	Privada	Total	Federal	Estado	Autónoma	Privada
Aguascalientes	16,992	2,890	1,468	9,318	3,316	40,821	6,740	8,996	14,910	10,175
Baja California	39,570	7,947	700	23,023	7,900	94,115	11,754	6,159	57,619	18,583
Baja California Sur	6,633	2,089	434	2,132	1,978	18,219	3,025	4,814	5,362	5,018
Campeche	11,237	2,726	1,195	6,729	587	24,524	2,914	7,228	11,514	2,868
Coahuila	52,688	9,448	4,899	23,188	15,153	84,442	13,662	20,083	26,786	23,911
Colima	12,934	1,741	0	10,571	622	19,462	3,151	1,598	12,264	2,449
Chiapas	37,111	3,933	1,939	14,275	16,964	71,029	8,182	17,909	20,760	24,178
Chihuahua	52,887	15,670	1,806	25,174	10,237	110,932	19,541	23,054	51,519	16,818
Ciudad de México	336,695	86,360	0	129,765	120,570	481,142	139,702	0	164,775	176,665
Durango	20,021	5,737	1,785	8,503	3,996	38,821	7,058	11,611	13,407	6,745
Guanajuato	49,037	7,642	4,543	7,743	29,109	103,185	13,355	29,759	19,598	40,473
Guerrero	38,779	8,003	1,561	26,017	3,198	57,054	12,210	11,486	27,503	5,855
Hidalgo	24,656	3,773	4,215	9,970	6,698	79,873	5,708	30,645	25,845	17,675
Jalisco	111,903	5,456	1,670	55,182	49,595	209,785	8,740	20,442	102,429	78,174
México	153,923	11,057	14,241	71,209	57,416	370,364	12,728	91,887	119,897	145,852
Michoacán	49,219	8,709	5,351	28,014	7,145	90,339	13,111	23,867	39,467	13,894
Morelos	22,309	4,479	144	9,337	8,349	44,107	6,419	6,597	18,028	13,063
Nayarit	12,564	2,880	0	8,617	1,067	30,792	5,377	7,344	15,430	2,641
Nuevo León	98,445	2,847	910	53,020	41,668	158,883	4,319	7,284	91,815	55,465
Oaxaca	41,827	12,908	1,398	22,541	4,980	58,486	18,169	11,326	15,904	13,087
Puebla	87,895	7,806	9,888	28,703	41,498	181,474	10,277	42,055	56,425	72,717
Querétaro	24,397	5,345	3,145	7,741	8,166	55,885	7,674	13,159	18,032	17,020
Quintana Roo	8,194	3,965	2,744	0	1,485	31,802	6,384	16,555	0	8,863
San Luis Potosí	30,562	6,116	1,784	17,506	5,156	62,044	7,509	13,157	25,629	15,749
Sinaloa	68,215	8,474	9,324	43,670	6,747	104,151	13,223	18,084	59,434	13,410
Sonora	54,335	7,736	7,904	33,571	5,124	95,641	11,699	23,041	45,364	15,537
Tabasco	41,230	4,922	6,059	26,262	3,987	67,490	6,563	23,121	28,681	9,125
Tamaulipas	64,878	16,183	217	28,419	20,059	99,859	21,837	13,447	34,531	30,044
Tlaxcala	15,936	3,627	1,219	9,165	1,925	27,640	4,086	7,021	13,435	3,098
Veracruz	88,801	17,418	5,469	38,378	27,536	168,178	20,519	57,950	54,113	35,596
Yucatán	26,933	6,188	1,532	7,526	11,687	61,186	8,142	11,566	14,612	26,866
Zacatecas	17,211	2,680	2,742	10,649	1,140	39,782	3,310	10,640	22,153	3,679
Total nacional	1'718,017	296,755	100,286	795,918	525,058	3'181,507	437,088	591,885	1'227,241	925,293

Fuente: Secretaría de Educación Pública. Sistema Nacional de Información Estadística.

En 2013, había 2,674 IES en México, 839 de las cuales eran públicas y 1,835 privadas. En términos de matrícula, la proporción se invierte con alrededor de 2.5 millones de alumnos (66 por ciento) inscritos en instituciones públicas y 1.2 millones (33 por ciento) en instituciones privadas (EXECUM, 2016).

El sistema de educación superior de México se conforma de varios subsistemas: universidades (públicas y privadas), institutos tecnológicos, universidades de maestros (normales), e instituciones públicas relacionadas con entidades gubernamentales específicas. El sistema privado incluye un puñado de instituciones de alta calidad y altas colegiaturas, incluido el ITESM, el cual opera una docena de campos universitarios en todo el país. Sin embargo, el resto de ellos suele ser de calidad mediocre o baja y prácticamente no llevan a cabo trabajos de investigación.

Por su parte, las universidades públicas están divididas en cinco grandes grupos: las universidades federales; las universidades estatales; las universidades públicas con apoyo solidario (UPEAS); las universidades interculturales (que suelen ser agrupadas con las UPEAS por razones administrativas); y las universidades tecnológicas y politécnicas. Tanto los estándares de admisión como el perfil de los estudiantes varía de manera significativa entre las instituciones, las más competitivas siendo las universidades federales junto con unas cuantas universidades estatales.

Existen nueve instituciones federales de educación superior, de las cuales sólo cuatro, todas asentadas en la capital, son responsables de 12 por ciento de la matrícula terciaria total y emplean a 13 por ciento de los profesores universitarios. Éstas son: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Las primeras tres son las instituciones de educación superior más competitivas en México. La UNAM, por ejemplo, acepta a cerca de 9 por ciento de los aspirantes ordinarios (Olivares, 2015), aunque los estudiantes que asisten al sistema de preparatoria cuentan con admisión garantizada con una calificación mínima promedio; el límite exacto varía, dependiendo de la demanda del área

particular, siendo las carreras de Medicina, Ingeniería y Arquitectura las de mayor demanda. Las otras cinco instituciones federales atienden a sectores específicos: dos universidades agrícolas, dos pequeñas universidades de investigación y la universidad militar. Juntas, las universidades federales suman 27 por ciento de la matrícula terciaria.

También se cuenta con 34 universidades estatales, la vasta mayoría de las cuales son autónomas y reciben una parte significativa de su presupuesto del gobierno federal. Al igual que las universidades federales, las universidades estatales aplican un examen de admisión estandarizado; y el grado de competencia varía en gran medida dependiendo de cada institución. Este grupo suma 22 por ciento de la matrícula terciaria. Seguidamente, hay otras 23 UPEAS, que fueron creadas en los últimos 15 años para satisfacer demandas no cubiertas por las universidades estatales tradicionales. Los requisitos de admisión tienden a ser bastante laxos. Juntas, estas instituciones representaban 3 por ciento de la matrícula terciaria total en 2013 (EXECUM, 2016).

Además, hay 12 universidades interculturales que se ocupan de la población indígena del país. A pesar de representar casi 10 por ciento de los 122 millones de personas en el país, este grupo ha sido tradicionalmente excluido de la educación superior, representando un estimado de 0.7 por ciento en 1990 (Carnoy *et al.*, 2002) y 1.5 por ciento del total de estudiantes a nivel terciario en 2014 (Universia, 2014). La primera universidad intercultural abrió sus puertas en 2002 en el estado norteño de Sinaloa, y desde entonces otras 11 instituciones se han establecido en distintos estados. Su programa se centra en las necesidades de desarrollo locales y en la preservación de las lenguas indígenas. Combinadas, estas instituciones representaban sólo 0.3 por ciento de la matrícula en 2013 (EXECUM, 2016).

Las universidades técnicas, divididas en universidades tecnológicas y universidades politécnicas, inscribieron 4.5 y 1.4 por ciento de los estudiantes, respectivamente, en 2013 (EXECUM, 2016). Las cifras varían en cuanto al número exacto de estas instituciones, dada la falta de información consistente y actualizada sobre educación superior en México. De acuerdo con el sitio web de la Subsecretaría de Educación Superior (SES) de la SEP, existían 61 universidades tecnológicas y 48 politécnicas en 2015 (SEP), aunque sólo 30 de ellas informaron a SEP sus estadísticas de inscripción en 2013 (EXECUM,

2016). Además, hay 249 institutos tecnológicos que representan 12.5 por ciento de la matrícula. El expresidente Lázaro Cárdenas (1936-1942) creó los primeros institutos tecnológicos como parte de una estrategia de industrialización a principios de los años cuarenta, y el sector ha visto un resurgimiento importante en las últimas dos décadas. Juntos, estos tres tipos de instituciones tecnológicas, las cuales prestan servicio a estudiantes de menores recursos en busca de seguridad laboral, representaron 17.5 por ciento de la matrícula (EXECUM, 2016).

Por último, había 127 mil estudiantes inscritos en más de 450 normales en 2013, representando 3.7 por ciento de la matrícula terciaria de ese año (SIBEN/SEP, 2015). Este sector, con una larga historia de activismo político, está compuesto tanto de instituciones privadas como públicas, siendo el primero representando a la mayoría de las instituciones. Como es el caso con las universidades interculturales, los estudiantes que asisten a las normales en general provienen del sector más pobre de la población.

Cuadro 5
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO
POR TIPO Y RÉGIMEN DE CONTROL, 2014

<i>IES federales</i>	147
Universidades federales	9
Institutos tecnológicos federales	132
Escuelas normales federales	6
<i>IES estatales</i>	633
Universidades estatales	34
Universidades estatales con apoyo solidario (UPEAS)	23
Institutos tecnológicos descentralizados	134
Universidades tecnológicas	109
Universidades politécnicas	58
Universidades interculturales	12
Normales federales (transferidas a control de los estados)	121
Normales estatales	143
<i>Otros IES públicos (federales o estatales)</i>	88
<i>IES privados</i>	1,930
Universidades, escuelas y centros	1,755
Escuelas de maestros	174
Total del sistema de educación superior (federal, estatal y privado)	2,798

Nota: No incluye instituciones que sólo ofrecen estudios de posgrado.
Fuente: Secretaría de Educación Pública. *Serie Histórica de Matrícula*. Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). *Anuario Estadístico 2013-2014*. Base de datos.

Expansión del sistema

La importante expansión del sistema de educación superior mexicano en las décadas recientes no ha ocurrido de la misma manera en todos los sectores. De todos los subsistemas, el sector tecnológico es el que ha experimentado un mayor crecimiento. Durante la administración de Vicente Fox (2000-2006), el gobierno creó 95 nuevas IES, 73 de las cuales ofrecen principalmente las carreras de ingeniería y otras técnicas. Se distribuyen de la siguiente manera: 24 universidades técnicas, 21 universidades politécnicas, 28 institutos tecnológicos, 14 UPEAS y 7 universidades interculturales (Mendoza, 2015b). Este periodo fue notable por la creación de dos nuevos subsistemas, las universidades politécnicas y las universidades interculturales, las cuales formaron parte de la estrategia gubernamental para democratizar y descentralizar el sistema, así como para expandir los lazos entre las IES y la industria local. Sumado a esto, las universidades estatales, subsidiadas con apoyo estatal, crearon 13 nuevos campos universitarios fuera de las capitales estatales.

Bajo el mandato de Felipe Calderón (2006-2012), quien sucediera a Vicente Fox, el gobierno continuó la expansión del sistema de educación superior, con un mayor énfasis en los grados tecnológicos. La SEP reportó la creación de 140 nuevas instituciones: 43 universidades tecnológicas, 34 universidades politécnicas, 23 institutos tecnológicos estatales, 22 institutos tecnológicos federales, 13 universidades estatales públicas (estatales, federales e interculturales), y cinco centros regionales para formación de maestros (Mendoza, 2015b). Del total, 100 eran institutos tecnológicos, un enfoque cuyas implicaciones discutiremos más adelante en este capítulo.

La administración actual de Enrique Peña Nieto (2012-) ha establecido objetivos incluso más ambiciosos que sus predecesores para la expansión de la educación superior. Su Programa Sectorial de Educación (2013-2018) establece que la inscripción terciaria bruta debe alcanzar 40 por ciento, subiendo del actual 34 por ciento (SEP, 2014). A diferencia de la tasa neta de matrícula, la matrícula bruta, que se calcula dividiendo el número total de estudiantes de cualquier edad entre la proporción de la población entre 19 y 23 años de edad, incorpora a los estudiantes de mayor edad —una importante proporción de la población terciaria en México y en otros países en vías de desarrollo.

Hasta ahora, el gobierno ha cumplido con sus metas anuales. Sin embargo, importantes recortes de presupuesto para 2016 debido a la caída de los precios globales del petróleo, bien podrían limitar la capacidad del gobierno de continuar invirtiendo en el sector a corto plazo.

A pesar de los recientes avances en cobertura, México continúa estando muy por detrás de muchos países latinoamericanos en términos de matrícula de educación superior. Argentina, el líder regional, reporta una inscripción bruta de 80 por ciento (cifras de 2012), Chile, 79 por ciento, Uruguay, 63 por ciento, y Colombia y Costa Rica, 48 por ciento (World Bank, 2015). De igual importancia, como veremos en la siguiente sección, el sistema mexicano de educación superior es desigual y está sumamente estratificado por clases y regiones.

Cuadro 6
MATRÍCULA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR POR NIVEL, TIPO Y SECTOR

		1990-1991	1995-1996	2000-2001	2005-2006	2010-2011	2014-2015
Normal (maestros)	Pública	77,550	118,452	120,573	94,051	94,011	100,585
	Privada	31,437	41,584	80,358	48,206	34,880	28,378
	Total	108,987	160,036	200,931	142,257	128,891	128,963
Licenciatura	Pública	898,934	996,777	1'192,959	1'467,023	1'839,896	2'256,214
	Privada	198,207	298,269	525,058	683,539	804,301	925,293
	Total	1'097,141	1'295,046	1'718,017	2'150,562	2'644,197	3'181,507
Posgrado	Pública	36,990	54,979	76,541	86,037	103,298	122,957
	Privada	8,909	22,785	52,406	67,870	104,927	119,367
	Total	45,899	77,764	128,947	153,907	208,225	242,324
Total Educación Superior	Pública	1'013,474	1'170,208	1'390,073	1'647,111	2'037,205	2'479,756
	Privada	238,553	362,638	657,822	799,615	944,108	1'073,038
	Total	1'252,027	1'532,846	2'047,895	2'446,726	2'981,313	3'552,794

Fuente: Secretaría de Educación Pública. Sistema Nacional de Información Estadística Educativa.

Los límites del federalismo en la educación superior

En términos generales, la federalización de la educación superior sucede entre dos dimensiones: la transmisión del control académico, financiero y administrativo; y la descentralización geográfica, que se refiere a la distribución de las oportunidades educativas en el país. Dimensiones, ambas, en las que continúan existiendo importantes tensiones y contradicciones.

Por un lado, el sistema de educación superior mexicano se ha expandido y diversificado en las últimas dos décadas, en términos de tipos de institución y en ubicación geográfica. Sin embargo, al mismo tiempo, ha habido una pérdida de autonomía institucional debido a los siguientes factores: la introducción de políticas de educación superior establecidas a nivel supranacional; y el aumento del control federal en el presupuesto, en el caso de todas las instituciones, y de los programas, en el caso de los sectores tecnológico y de formación de docentes. Además, y tal vez más preocupante, el proceso de federalización no ha hecho mucho por disminuir las desigualdades entre los estados y las instituciones en términos de recursos y capacidades de producción de conocimiento, ni tampoco ha mejorado mucho el acceso a una educación de alta calidad para los estudiantes indígenas y de bajos recursos.

*La autonomía institucional y el federalismo
en la educación superior*

La federalización de la educación superior en México ha afectado a algunos subsistemas más que a otros, y de distintas formas. La intervención federal o estatal en la admisión de estudiantes y la contratación de docentes es casi nula, independientemente del tipo de institución, o regímenes estatales o federales. Sin embargo, mientras algunas instituciones han podido ejercer un mayor control respecto a su administración y programas, la mayoría depende más de las autoridades federales o estatales en cuanto a determinar sus prioridades presupuestarias, a pesar de que reciben una mayor cantidad del fondo total. El proceso también ha dado lugar a una mayor burocratización del proceso financiero, ya que las instituciones intentan responder a las demandas de transparencia y rendición de cuentas estatales o federales.

En el caso de las escuelas normales y del sector tecnológico, la federalización se ha traducido en una descentralización administrativa, siendo la SEP la que determina una gran parte de los programas y las políticas de financiamiento desde la capital. Sin embargo, existen excepciones. La reciente expansión de las instituciones tecnológicas a nivel estatal así como la diversificación del sector con la creación de las universidades politécnicas, ha

dado lugar a que las instituciones gocen de mayor libertad para diseñar sus propios programas. Adicionalmente, en 2011, la SEP autorizó a las universidades tecnológicas para que pudieran ofrecer carreras de ingeniería con duración de cuatro años, además de los grados técnicos de dos años: una demanda de los estudiantes de esas instituciones desde hace mucho tiempo.

Otro ejemplo en el que la federalización ha obtenido resultados mixtos, es el de las universidades interculturales. En general, estas instituciones reciben el mayor porcentaje de financiamiento por estudiante que cualquier otra universidad pública en México. La de mayor financiamiento, la Universidad Intercultural del Estado de Puebla, recibió 50 millones de pesos de financiamiento gubernamental en 2013 e inscribió a sólo 214 estudiantes —el equivalente a 234 mil pesos por estudiante (12,700 dólares según el tipo de cambio de 2016). En la práctica, sin embargo, estas universidades no gozan de mucha autonomía institucional de ninguno de los niveles de gobierno. La SEP es responsable de aprobar sus planes de estudio, y sus fondos extraordinarios (tanto federales como estatales), que representan 50 por ciento de sus presupuestos —la mayor proporción de cualquier tipo de institución—, lo que significa que muchas decisiones administrativas y académicas se toman fuera de los muros universitarios. Asimismo, aun cuando en teoría las instituciones son responsables de elegir a sus propios rectores y altos funcionarios, en la práctica el gobierno estatal suele intervenir directa o indirectamente en el proceso de toma de decisiones.⁵

Sin embargo, los efectos de la federalización en el sector universitario público tradicional que incluyen tanto a las universidades federales como a las estatales, son de particular importancia. Juntas, estas instituciones representan 39 por ciento de la matrícula terciaria y 80 por ciento de la producción científica (medidas por el número de artículos indexados en la revista *Thomas Reuters Web of Knowledge*) (EXECUM, 2016). En teoría, estas instituciones —la mayoría de las cuales tienen un estatus oficial autónomo y llevan la palabra “autónoma” en sus nombres— mantienen prácticamente el total control en cuanto al diseño de sus programas académicos y en la

⁵Entrevista con un exprofesor de la Universidad Intercultural de Chiapas y un exmiembro del la Coordinadora General de Educación Intercultural Bilingüe, quien habló bajo condición de anonimato el 25 de septiembre de 2015.

utilización de sus presupuestos. Asimismo, por ley, los profesores e investigadores empleados en estas instituciones gozan de considerable libertad académica en términos del contenido de la enseñanza y la investigación. Una enmienda de 1980 a la Constitución da cuenta de estos derechos:

Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de libertad académica, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de ideas; e determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio (artículo 3, sección 7, *Constitución Mexicana*).

En la práctica, sin embargo, el grado de autonomía ejercido por las universidades públicas varía de manera significativa entre las instituciones y con el paso del tiempo, en parte porque el gobierno aún debe implementar las regulaciones que acompañen la enmienda constitucional, dejando así su aplicación a criterio de los actores políticos y de la educación superior (Villa, 2013). Más importante aún, los cambios en el proceso presupuestario federal han hecho que las instituciones y los académicos dependan más de las fuentes condicionadas de financiamiento. Tales contradicciones son típicas del pacto federalista mexicano, en el que las nociones históricas de autonomía universitaria⁶ entran en conflicto con políticas más recientes que favorecen una mayor supervisión gubernamental de las instituciones públicas.

Como resultado, las universidades públicas —y las universidades estatales en particular— se han visto obligadas a competir por una participación considerable de sus presupuestos, y muchas instituciones han reaccionado aumentando drásticamente el número de administradores, cuyo trabajo principal es el de solicitar y justificar el financiamiento estatal y federal. Este nuevo tipo de administradores desempeñan un papel cada vez más impor-

⁶El movimiento reformista de 1918 en la Universidad de Córdoba, en Argentina, fundó los cimientos de una tradición de autonomía universitaria en América Latina, que se ha mantenido como el modelo dominante hasta hace muy poco. El movimiento también promovió el papel de las universidades públicas como agentes de cambio social, una meta que fue incorporada a las misiones de la UNAM y a las universidades públicas que siguieron en México.

tante en el establecimiento de las políticas institucionales (Acosta, 2009). Además, las enormes fluctuaciones en la cantidad de fondos extraordinarios federales y estatales tienen un gran impacto en la capacidad de planeación de las universidades.

Las nuevas políticas forman parte de la lista de cambios en las políticas de educación superior implementadas a escala global a partir de los años ochenta. Las medidas de ajustes estructurales, y las presuntas políticas neoliberales⁷ que acompañaban las tendencias de globalización a finales del siglo, fueron de gran influencia en las universidades públicas de Latinoamérica, y de México en particular. Las políticas en educación superior adoptadas durante el periodo incluyen: la reducción masiva del financiamiento público y el establecimiento de medidas para la rendición de cuentas; la diversificación y descentralización institucional; una nueva noción de la “excelencia”; la evaluación y adopción de nuevos modelos competitivos basados en el mercado, así como la privatización y comercialización de los proveedores educativos; y un nuevo énfasis en la “producción universitaria”, entre otros aspectos (Mendoza, 2002). La retracción del Estado, a su vez, expresada en el limitado crecimiento del sector público, la desregulación de la educación superior y la promoción del sector privado, juntas estas políticas, dieron paso a una nueva era en la relación entre las universidades y el Estado, caracterizada por una intensa y creciente competencia por recursos individuales e institucionales (Marginson, 1997; Marginson y Considine, 2000). Tales cambios redujeron drásticamente la autonomía tradicional de las instituciones académicas (universidades y otras instituciones postsecundaria) y de sus académicos respecto al Estado y al mercado (Slaughter y Leslie, 1997; Rhoades, 1998; Ordorika, 2004).

México implementó las políticas neoliberales por primera vez después de la crisis de principios de los años ochenta, lo que desencadenó un periodo de austeridad fiscal y crecimiento negativo conocido como la “década perdida”. Como parte de las medidas de austeridad fiscal dispuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el gobierno recortó los gastos en educación y salud pública, entre otros servicios sociales. También

⁷ Adscribimos la definición del neoliberalismo que hace Harvey (2005: 3) como una filosofía que “sostiene que el bien social se maximizará al maximizar el alcance y la frecuencia de las transacciones mercantiles, y busca traer toda la acción humana al dominio del mercado”.

introdujo nuevas medidas encaminadas a aumentar la rendición de cuentas, la eficacia y la competitividad, como parte de la lógica neoliberal promovida por las agencias internacionales.

Un ejemplo de dichas políticas a nivel individual es el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), creado en 1984 con objeto de contener la pérdida de ingresos de los docentes debido a la crisis financiera y para promover la competencia entre los principales estudiosos. El sistema determina incentivos financieros para los académicos con capacidad de investigación científica demostrada, medidos en términos del número de artículos publicados en revistas evaluados por expertos, patentes producidas, tesis doctorales dirigidas, etcétera (Ordorika, 2004). En la actualidad, el SNI cuenta con más de 22 mil miembros cuyos salarios están condicionados en gran medida a su cumplimiento de cuotas de investigación, —una dinámica de “pública o perece”, que ha tenido implicaciones en la autonomía académica.

A nivel institucional, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) aprobó el primer fondo extraordinario en 1991, el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes), seguido de un programa de cinco años, el Programa para el Mejoramiento del Profesorado (Promep), el cual apoya los programas de posgrado para académicos que carecen de grados de maestría o doctorado. El número de estos fondos aumentó de manera significativa en la primera década del siglo XXI. Para 2010, había 10 fondos extraordinarios destinados a las universidades estatales, con el nivel de financiamiento más alto empleado en 2007 y 2008, cuando dichos fondos representaban 34 por ciento del presupuesto universitario estatal (Mendoza, 2015a).

El gobierno federal también ejerce control sobre las instituciones por medio del proceso de certificación. La Secretaría de Educación Pública es responsable de autorizar la mayoría de las IES, tanto en la capital como a nivel estatal, por medio de la emisión de certificados denominados Reconocimiento de Validez Oficial Educativa (RVOE), que a su vez autorizan a las instituciones a otorgar certificados. Sin embargo, también las universidades públicas reconocidas, y las secretarías de educación estatal cuentan con autorización para otorgar certificados.

En resumen, las políticas neoliberales puestas en práctica en las últimas décadas han complicado el proceso de descentralización al introducir nuevos controles administrativos y fiscales a nivel federal. Las universidades estatales han sido las más afectadas debido a las nuevas políticas que van en contra de la tradición de más de un siglo de autonomía universitaria en México.

Equidad en la educación superior mexicana

La federalización de la educación superior en México no ha sido un proceso lineal, ni ha afectado a todas las regiones e instituciones en la misma medida. Tanto en términos de financiamiento como de cobertura, continúan existiendo enormes desigualdades, en particular entre los estados ricos y pobres, así como entre las áreas urbanas y rurales. Las variaciones en la matrícula de educación superior tienden a reflejar las disparidades de ingreso entre los estados. Por ejemplo, Chiapas se ubica al final de los 32 estados mexicanos, tanto en términos de porcentaje de la población que vive en pobreza (75 por ciento), como en su nivel de desarrollo humano nacional de 0.667, encontrándose a la par con la nación africana de Gabón (PNUD, 2015; CESOP, 2013). También su tasa de matrícula terciaria de 14.8 por ciento es la más baja. En contraste, el Distrito Federal tiene una tasa de pobreza de 28.5 por ciento y un índice de desarrollo humano de 0.83, a la par con Andorra (PNUD, 2015; CESOP, 2013). La inscripción terciaria bruta de la capital es de 60 por ciento, superior al de la mayoría de las naciones europeas. Los contrincantes más próximos a la capital son los relativamente prósperos estados norteros de Sinaloa, Sonora y Nuevo León con tasas de inscripción bruta de 43, 41.9 y 41.6 por ciento, respectivamente (Mendoza, 2012).

Cuadro 7

INSCRIPCIÓN BRUTA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR POR ESTADO

	2000-2001	2005-2006	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Aguascalientes	20.2	26.7	32.1	33.1	34.7
Baja California	17.4	21.8	27.1	29.1	30.7
Baja California Sur	15.5	26.2	27.3	29.4	29.4
	22.0	26.2	29.9	30.0	29.9
Coahuila	24.4	27.5	32.1	32.5	32.4
Colima	24.6	26.5	30.0	30.8	32.6
Chiapas	10.6	12.9	14.2	14.7	14.8
Chihuahua	19.4	25.1	30.6	32.0	34.0
Ciudad de México	39.5	43.8	53.3	56.6	60.1
Durango	17.2	20.6	24.1	24.5	26.0
Guanajuato	11.2	14.7	17.5	18.2	19.0
Guerrero	17.2	17.0	17.0	17.3	17.4
Hidalgo	14.1	21.8	26.5	27.6	29.5
Jalisco	19.4	22.2	26.1	27.5	28.1
México	12.9	17.8	21.2	22.5	23.7
Michoacán	13.3	18.3	20.3	21.0	22.1
Morelos	18.6	23.7	24.7	26.2	27.9
Nayarit	27.1	23.9	29.8	27.7	29.2
Nuevo León	27.0	31.5	35.7	38.3	38.8
Oaxaca	14.0	16.4	16.9	16.8	17.4
Puebla	20.2	25.8	30.5	31.7	32.4
Querétaro	16.8	21.5	26.5	27.9	29.3
Quintana Roo	8.6	13.2	17.6	17.8	19.0
San Luis Potosí	15.7	21.3	24.6	25.4	26.0
Sinaloa	28.2	29.5	32.9	36.7	38.2
Sonora	26.6	30.9	35.5	37.8	38.6
Tabasco	21.2	26.5	29.7	29.7	30.5
Tamaulipas	32.6	30.7	33.2	34.3	34.8
Tlaxcala	17.7	20.6	23.2	24.1	24.6
Veracruz	14.2	18.8	22.1	23.0	22.9
Yucatán	19.2	24.5	29.0	29.4	30.8
Zacatecas	13.8	19.4	24.5	25.2	26.4
National Average	19.5	23.3	26.9	28.1	29.1

Fuente: a) Consejo Nacional de Población (Conapo). Proyecciones de Población 2000-2030. Secretaría de Educación Pública. Serie Histórica de Matrícula.

Existe una brecha similar entre las áreas urbanas y rurales. Dos factores explican esta disparidad: la falta de instituciones y el menor porcentaje de estudiantes que se gradúa de preparatoria en las regiones de mayor pobreza. En 2012, sólo 23 por ciento de los municipios ofrecía alguna forma de educación terciaria. En el estado de Oaxaca, donde se concentra la mayor población indígena del país, además de estar entre las entidades de mayor

pobreza, las IES se concentraban en tan sólo 5 por ciento de los municipios; mientras que en Baja California, cerca de la frontera con Estados Unidos, cada municipio contaba con al menos una IES. El tipo de institución también variaba bastante dependiendo del tipo de localidad. A pesar del proceso de descentralización de décadas, la mayoría de las universidades públicas aún se encuentran ubicadas en las capitales estatales. Mientras tanto, en muchas de las ciudades pequeñas, las únicas opciones disponibles para los estudiantes son los institutos tecnológicos, las normales, o las instituciones privadas de dudosa calidad, y, cada vez más, los programas de educación a distancia (Ordorika y Rodríguez, 2012).

El porcentaje de estudiantes que cumple con los requisitos para asistir a la universidad también varía de manera significativa por región y nivel socioeconómico. Un año después de la enmienda constitucional que volvió obligatoria la educación secundaria en 2011, la inscripción bruta en este nivel fue de sólo 71 por ciento, y la tasa neta de inscripción (por edad) fue de alrededor de 50 por ciento durante el periodo escolar 2012-2013. No se espera que aumente esa proporción de manera significativa en el futuro próximo, dada la falta de preparatorias en muchos municipios (Ordorika y Rodríguez, 2012).

La conexión directa entre la pobreza y el nivel de estudios comienza en el nivel de educación básica en Chiapas, 14 por ciento de la población de 15 años y en adelante era analfabeta en 2015, y 51 por ciento no había terminado el último año de secundaria —el nivel de educación mínimo— obligatorio antes de 2011. En contraste, el analfabetismo en la Ciudad de México era de 1.4 por ciento, y el índice de la población que había terminado el último año de secundaria era de casi 80 por ciento (SEP, 2015).

No es de sorprender que haya una relación directa entre el nivel socioeconómico y el acceso a la educación superior, siendo mucho más probable que los estudiantes con mayores ingresos tengan más oportunidades de acceder a las universidades, que sus pares con menores ingresos. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares⁸ (2000, 2002, 2004,

⁸Las encuestas de hogares tienden a mostrar mayores estimaciones de asistencia escolar que los datos del sistema educativo, debido a que las familias no suelen reportar a los estudiantes esporádicos o de medio tiempo como si estuviesen inscritos en la universidad. Sin embargo, la SEP no provee información acerca del nivel de ingresos de los inscritos en el nivel terciario.

2006, 2008, 2010), en 2000 sólo 2.76 por ciento de los estudiantes en edad universitaria en el último quintil habían accedido a la educación superior, comparado con 63.5 por ciento de aquéllos en el quintil superior. Sin embargo, esta situación podría estar empezando a cambiar. En 2010, la tasa de inscripción de la población de menor ingreso alcanzó 14.4 por ciento, y la de mayor ingreso alcanzó un 78.4 por ciento. No obstante, un amplio porcentaje de esos estudiantes están inscritos en los sectores tecnológico y privado, ya que la competencia se ha vuelto cada vez más feroz en las instituciones de mayor prestigio.

Cuadro 8
 INSCRIPCIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR POR QUINTIL DE INGRESOS, 2000-2010
 (SÓLO LICENCIATURA, TSU Y NORMAL)

<i>Quintile</i>	<i>Población entre 19 y 23 años</i>	<i>Total</i>	<i>% Cobertura</i>
<i>2010</i>			
Total	9'917,474	3'787,293	38.19
I	1'716,583	247,930	14.44
II	2'092,248	551,472	26.36
III	2'211,953	792,280	35.82
IV	2'395,955	1'018,490	42.51
V	1'500,735	1'177,121	78.44
<i>2008</i>			
Total	9'410,529	3'319,742	35.28
I	1'623,075	225,204	13.88
II	1'910,068	446,338	23.37
III	2'188,740	575,496	26.29
IV	2'178,717	913,835	41.94
V	1'509,929	1'158,869	76.75
<i>2006</i>			
Total	9'071,659	3'155,394	34.78
I	1'608,601	202,173	12.57
II	1'878,508	311,677	16.59
III	2'025,247	642,074	31.70
IV	2'170,512	1'021,861	47.08
V	1'388,791	977,609	70.39
<i>2005</i>			
Total	9'067,947	3'035,504	33.48
I	1'377,772	159,862	11.60
II	1'874,140	310,622	16.57
III	2'088,147	592,247	28.36
IV	2'289,248	945,049	41.28
V	1'438,640	1'027,724	71.44

Cuadro 8 (Continuación)

<i>Quintile</i>	<i>Población entre 19 y 23 años</i>	<i>Total</i>	<i>% Cobertura</i>
<i>2004</i>			
Total	9'043,712	2'872,106	31.76
I	1'623,874	137,592	8.47
II	1'828,247	320,971	17.56
III	2'161,139	515,008	23.83
IV	2'020,232	844,338	41.79
V	1'410,220	1'054,197	74.75
<i>2002</i>			
Total	9'147,913	2'248,820	24.58
I	1'520,666	45,093	2.97
II	1'852,175	209,898	11.33
III	2'160,917	400,957	18.55
IV	2'111,595	549,132	26.01
V	1'502,560	1'043,740	69.46
<i>2000</i>			
Total	8'487,381	2'041,421	24.05
I	1'420,714	39,221	2.76
II	1'766,078	148,748	8.42
III	1'950,223	364,333	18.68
IV	1'836,393	527,157	28.71
V	1'513,973	961,962	63.54

Fuente: Estimados, hecho por la Subsecretaría de Educación Superior (SES), basada en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2004, 2005, 2006 y 2008.

El gobierno federal ha intentado atender algunas de las desigualdades a través de programas compensatorios de financiamiento para las instituciones y regiones más pobres. En 2001, el gobierno de Vicente Fox creó un programa de becas nacionales para educación superior conocido como Pronabes, que otorgó las primeras 44 mil becas para estudiantes de bajos recursos. Para 2011, el número de becas se había cuadruplicado, y el gobierno creó un programa adicional de financiamiento, aumentando el número total de becas a 813 mil ese año (Villa, 2013). Sin embargo, al igual que otros programas de financiamiento gubernamental, Pronabes ha beneficiado de manera desproporcionada a los residentes de la capital; durante el año escolar 2010-2011, la Ciudad de México contaba con una cuarta parte del total de becas, a pesar de representar sólo 16 por ciento de la matrícula total terciaria del país. De manera similar, aunque los estados de

México⁹ y Michoacán contaron con casi la misma tasa de estudiantes en universidades públicas en 2010-2011 (12.9 y 12.5 por ciento, respectivamente), el primero recibió tres veces más becas Pronabes, 24,218 en comparación con 8,854. El distinto grado de poder político de los dos estados —el Estado de México colinda con la capital— tiene mucho que ver con la diferencia en los patrones de financiamiento.

Desigualdad entre las instituciones

En México existen desigualdades importantes entre las instituciones y sus tipos. Son particularmente dignos de atención la falta de criterios establecidos y claros para destinar financiamiento federal a las 34 universidades estatales (Mendoza, 2015a). En su lugar, cada institución cuenta con su propio acuerdo con el gobierno federal, que determina su porcentaje de financiamiento federal en el presupuesto total, con variaciones significativas dependiendo del poder de negociación de las instituciones con el Congreso federal, así como del momento particular en el que las instituciones negociaron por primera vez su estructura de financiamiento. Una vez establecidos, estos acuerdos son difíciles de modificar, a pesar de una serie de medidas a corto plazo por parte del gobierno federal diseñadas para reducir las desigualdades al mínimo.

Por ejemplo, mientras que algunas universidades, como la Universidad Autónoma de Guerrero y la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, dependen casi por completo del financiamiento federal para sus presupuestos, otras como la Universidad de Guadalajara reciben la mayor parte de éste de sus respectivos estados (EXECUM, 2016). Con todo, casi el total recibe un mayor porcentaje del financiamiento federal que del estatal, un hecho que refleja la dependencia financiera de las instituciones en el gobierno federal (Mendoza, 2011). En general, las universidades de los estados más pobres dependen mayormente de los subsidios federales, aunque hay algunas excepciones, como la Universidad Autónoma de Nuevo León, que recibe tres veces más del gobierno federal que del estado (EXECUM), a pesar de que Nuevo León es el centro industrial más importante del país.

⁹El nombre “México” es usado para denotar distintas áreas geográficas: México (el país), Estado de México (una de las 32 entidades federales del país) y la Ciudad de México (la capital, la cual, haciéndolo todo un poco más confuso, se volvió su propio estado en enero de 2016).

También existen desigualdades considerables en el porcentaje de financiamiento por estudiante. En 2007, esta cifra variaba hasta tres veces dependiendo de la institución, desde 23,187 pesos (2,070 dólares según el tipo de cambio de 2007) en la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca hasta 70,658 pesos (6,300 dólares) en la Universidad Autónoma de Yucatán. Por lo general, la cantidad de financiamiento tiene relación directa con la situación económica de cada estado, aunque hay algunas excepciones, como la Universidad de Guadalajara, cuyo bajo porcentaje de gasto es básicamente un reflejo de su amplia matrícula; con 103 mil alumnos, es la segunda universidad pública más grande de México, sólo superada por la UNAM, con 217 mil estudiantes en 2013 (EXECUM, 2016). Estas diferencias no sólo impactan las condiciones de enseñanza, sino también la capacidad de las instituciones de llevar a cabo dichas investigaciones.

La descentralización del sistema de educación superior, que comenzó en los años noventa, buscaba atender estas desigualdades a través de una serie de fondos compensatorios para los estados e instituciones más pobres. Uno de esos fondos fue diseñado para aumentar el gasto por estudiante en las instituciones que resultaron debajo del promedio nacional, con el fondo más grande asignado durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012). El programa dio lugar a significativos aumentos de financiamiento en la mayoría de las instituciones a las que fue dirigido. Sin embargo, a comienzos de 2009, el porcentaje total de fondos extraordinarios de contingencia ha disminuido constantemente. En 2013, los fondos federales extraordinarios representaron 17 por ciento de los fondos federales ordinarios en las 34 universidades estatales.

Tales fluctuaciones representan importantes implicaciones en la capacidad de las universidades estatales para planear sus presupuestos e invertir en proyectos de expansión a largo plazo. De igual forma, mientras que una parte de los fondos se destinan al incremento de la matrícula estudiantil y la construcción de nuevas instalaciones, no ha habido un aumento correlativo en el financiamiento ordinario para nuevos campus o centros universitarios (Mendoza, 2015a). Por último, la capacidad de las universidades para conseguir financiamiento de fondos extraordinarios varía, así como el grado en el que estas instituciones dependen de estos recursos. Por ejemplo, en

2013, los fondos extraordinarios representaban 71 por ciento del presupuesto ordinario de la Universidad de Quintana Roo, equivalente a 41 por ciento del presupuesto total de la institución. En otras ocho universidades, los fondos representaron entre 31 y 44 por ciento de los fondos ordinarios. Del otro lado del espectro se encontraban las grandes universidades estatales, para las cuales los fondos extraordinarios eran de sólo 20 por ciento de los fondos ordinarios, y 16 por ciento de su presupuesto total.

Desigualdad entre académicos

Una última área en la que la federalización aún debe lograr equidad, es en términos del sistema de investigación científica nacional que continúa estando fuertemente centralizado en la capital. Además, un pequeño porcentaje de investigadores en universidades de prestigio reciben la mayor parte de los fondos para investigación, mientras que muchas universidades estatales y un gran número de universidades privadas —sin mencionar los sectores tecnológicos y normal— prácticamente no desarrollan trabajos de investigación.

Uno de los mejores indicadores de la distribución de las capacidades e inversión en ciencia y tecnología en México es el SNI. Los miembros del SNI representan una diminuta y privilegiada minoría de los profesores universitarios: sólo 3.7 por ciento de los 380 mil profesores empleados en el país (EXECUM, 2016). Aunque el sistema también cuenta con miembros en universidades privadas e institutos de investigación, la gran mayoría de ellos trabajan en unas cuantas universidades públicas, con las tres universidades principales de la capital representando 30 por ciento del total (EXECUM, 2016). El sistema tiene cuatro niveles, con bonos (en realidad, salarios adicionales) oscilando desde 5,906 pesos (450 dólares) hasta 27,561 pesos (2,090 dólares) mensuales en 2014 (Olivares, 2014), lo que significa que los miembros del SNI suelen ganar el doble del salario que quienes no son miembros. El resultado es un sistema de maestros e investigadores con una fuerte estratificación, dándose más valor a estos últimos, y entre académicos de distintos tipos de instituciones (Ordorika, 2004; Bensimon y Ordorika, 2006). Debe destacarse la concentración de miembros de mayor nivel de SNI (nivel III) en la capital, ya que estos académicos controlan el mayor porcentaje de financiamiento para investigación.

Cuadro 9

TOTAL DE MIEMBROS DEL SNI Y EL SNI NÍVEL III POR ESTADO, 2014

	<i>Total</i>		<i>Nivel 3</i>		
	<i>Núm.</i>	<i>% Nacional</i>	<i>Núm.</i>	<i>% Nacional</i>	<i>% Institucional</i>
México	21,358	0.100	1842	100	8.6
Ciudad de México	7,482	35.	1105	60	14.8
Estado de México	1,208	5.7	45	2.4	3.7
Jalisco	1,087	5.1	52	2.8	4.8
Morelos	946	4.4	111	6	11.7
Nuevo León	857	4	34	1.8	4
Puebla	799	3.7	62	3.4	7.8
Guanajuato	720	3.4	55	3	7.6
Baja California	661	3.1	58	3.1	8.8
Veracruz	631	3	27	1.5	4.3
Michoacán	626	2.9	42	2.3	6.7
Querétaro	549	2.6	50	2.7	9.1
San Luis Potosí	512	2.4	36	2	7
Yucatán	508	2.4	34	1.8	6.7
Sonora	454	2.1	17	0.9	3.7
Chihuahua	340	1.6	9	0.5	2.6
Sinaloa	339	1.6	6	0.3	1.8
Coahuila	298	1.4	8	0.4	2.7
Hidalgo	283	1.3	0	0	0
Chiapas	243	1.1	4	0.2	1.6
Oaxaca	242	1.1	5	0.3	2.1
Baja California Sur	228	1.1	18	1	7.9
Zacatecas	186	0.9	6	0.3	3.2
Tamaulipas	178	0.8	2	0.1	1.1
Colima	175	0.8	4	0.2	2.3
Aguascalientes	138	0.6	2	0.1	1.4
Durango	138	0.6	5	0.3	3.6
Tabasco	130	0.6	2	0.1	1.5
Tlaxcala	128	0.6	4	0.2	3.1
Quintana Roo	127	0.6	3	0.2	2.4
Campeche	112	0.5	1	0.1	0.9
Nayarit	107	0.5	0	0	0
Guerrero	90	0.4	0	0	0

Fuente: EXECUM, 2016.

La producción científica del país, en términos de artículos y otros documentos publicados en revistas indexadas internacionales, se encuentra concentrada incluso más en la capital. Los investigadores que viven en la Ciudad de México fueron responsables de publicar casi la mitad (48 por ciento) de todos los documentos mexicanos indexados en la revista

Thomson Reuters Web of Science en 2004; mientras que Morelos, a pesar de ser el segundo estado, representó sólo 7.3 por ciento del total (EXECUM, 2016). La concentración de investigación de nivel internacional en pocas instituciones repercute en la meta de expandir y descentralizar las capacidades de investigación en ciencia y tecnología establecida por el gobierno.

Cuadro 10

DOCUMENTOS INDEXADOS POR LA THOMPSON REUTERS WEB OF SCIENCE, 2014

<i>Estado</i>	<i>Núm.</i>	<i>% Nacional</i>
México	11,946	0.100
Ciudad de México	5,738	48
Morelos	869	7.3
Estado de México	796	6.7
Nuevo León	765	6.4
Puebla	707	5.9
Guanajuato	632	5.3
Jalisco	607	5.1
Veracruz	585	4.9
Baja California	583	4.9
Michoacán	511	4.3
Querétaro	501	4.2
San Luis Potosí	492	4.1
Yucatán	462	3.9
Sonora	323	2.7
Coahuila	299	2.5
Chihuahua	258	2.2
Sinaloa	221	1.8
Hidalgo	208	1.7
Oaxaca	194	1.6
Chiapas	178	1.5
Tamaulipas	172	1.4
Durango	150	1.3
Baja California Sur	132	1.1
Quintana Roo	126	1.1
Colima	113	0.9
Tabasco	110	0.9
Zacatecas	107	0.9
Campeche	101	0.8
Tlaxcala	96	0.8
Aguascalientes	87	0.7
Nayarit	76	0.6
Guerrero	71	0.6

Fuente: EXECUM, 2016.

La fuerte concentración de centros de investigación en la capital federal y en unos cuantos estados también tiene repercusiones en el desarrollo tecnológico regional. Por ejemplo, dos instituciones —el Instituto Nacional de Petróleo y la UNAM— han producido casi la mitad de patentes expedidas a instituciones de educación superior en México (EXECUM, 2016).

Comentarios finales

En este capítulo hemos analizado la emergencia, así como las características y las transformaciones históricas del federalismo mexicano, para entender la organización y la dinámica del sistema nacional de educación superior del país. En concreto, hemos evaluado hasta qué punto las políticas, financiamientos, capacidad de decisión, administración y cobertura en la educación superior han sido realmente descentralizados a nivel subnacional.

Han pasado dos siglos desde que México adoptara el federalismo como su forma de gobierno. Durante el siglo XIX, los proyectos políticos de la oposición desafiaban o promovían abiertamente el federalismo. Después de la Revolución mexicana (1910-1917), el sistema fue adoptado y ratificado en la Constitución actual. Sin embargo, a pesar de su importancia legal y relevancia en el discurso político oficial, el federalismo se ha visto entorpecido por las realidades de un régimen político autoritario, el *priismo*, el cual ha prevalecido desde los años veinte.

El debilitamiento del autoritarismo desde la década de los setenta, las necesidades internas de estabilidad política y crecimiento económico, así como las políticas de modernización a la par con las tendencias internacionales, han conferido a los intentos de federalismo una actualidad política renovada, así como relevancia a nivel administrativo. Estas tendencias se han fortalecido por las nuevas realidades de las transiciones partidistas y el gobierno multipartidista a nivel estatal y nacional.

En México, el federalismo está lejos de ser una realidad completa o unificada. Más allá de las descripciones ideológicas y de las demandas políticas, podemos sostener que durante las últimas cuatro décadas los movimientos hacia la descentralización y el federalismo han sido tan fuertes como aquellos

que buscan la preservación del centralismo autoritario, o la recentralización de sectores y estructuras clave. La contradictoria dinámica entre federalización y descentralización, por un lado, y la centralización y control, por el otro, son consecuencia de la modernización, a la que también le dan forma de régimen autoritario, así como modelos contemporáneos de acumulación. Estos procesos se han vuelto cruciales para el establecimiento de nuevos arreglos y compromisos políticos para reformas estructurales (fiscal, petróleo y electricidad, y educación, además de otras) entre partidos políticos de distintos márgenes del espectro, los cuales se han institucionalizado en el Pacto por México.

Estas tensiones y contradicciones en torno de la federalización y la centralización se hacen evidentes en el caso de la educación superior mexicana, en la que las desigualdades y los conflictos arraigados persisten bajo la forma de financiamiento, administración y distribución geográfica de las instituciones. El discurso de descentralización y diversificación de la educación superior, predominante desde los años ochenta, precedió al nuevo énfasis en la federalización que comenzó a finales de los años noventa. En la práctica, los resultados han sido contradictorios.

Por un lado, el gobierno federal ha reforzado su control sobre las IES y los académicos. En 1980, la autonomía universitaria fue elevada a nivel constitucional, como parte de una serie de esfuerzos gubernamentales para impedir la sindicalización de académicos y trabajadores en todo el país. Pocos años después, los pagos adicionales con base en méritos y los sistemas de incentivos entraron en operación a nivel federal e institucional. Estas políticas, que incluían el financiamiento centralizado para investigación a través del Conacyt, y los subsidios basados en desempeño, fueron diseñadas para gobernar en las universidades autónomas y en el mal coordinado conglomerado de instituciones terciarias.

Por el otro lado, la descentralización gubernamental y las políticas de diversificación dependían, casi por completo, durante los años noventa, del aumento de matrícula en el sector privado, así como de la creación de instituciones vocacionales con carreras de dos y cuatro años en las últimas dos décadas. Muchas de estas instituciones privadas y públicas se establecieron en áreas urbanas de mediano tamaño, fuera de la Ciudad de México y de

las capitales estatales. Sin embargo, mientras la descentralización y la expansión han aumentado de manera significativa, las tasas de inscripción terciaria, la diversificación y la privatización han reproducido las desigualdades entre los estudiantes. Esto se debe al acceso estratificado a diferentes tipos de instituciones de educación terciaria, las cuales varían bastante en términos de recursos y calidad de maestros y programas.

Las recientes políticas gubernamentales de financiamiento también ponen al descubierto numerosas contradicciones y limitaciones en el proceso de federalización. El gasto público total en educación superior aumentó 70 por ciento en términos reales de 2000 a 2016; mientras que la participación estatal se ha mantenido relativamente constante alrededor de 30 por ciento del total. Los subsidios federales y estatales continúan distribuyéndose de manera desigual geográficamente y por tipo institucional. Los recursos financieros están fuertemente centralizados en las universidades federales y, en menor medida, en instituciones públicas estatales (UPES). Estas políticas se enfocan en los estudiantes con más recursos en las universidades tradicionales de la Ciudad de México y las capitales de los estados. Además, los subsidios basados en el desempeño federal y estatal, así como la participación de los académicos en programas nacionales de pagos adicionales con base en méritos, como el SNI, refuerzan estas desigualdades.

Mientras el gobierno mexicano continúa pregonando los méritos de la federalización en muchos ámbitos, incluyendo la educación superior, la realidad es mucho más compleja. A lo largo de este capítulo, hemos señalado un gran número de ejemplos en cuanto a las contradicciones y límites inherentes al tipo de federalismo mexicano, en general, y en cuanto a la educación superior, en particular. Los efectos de estas tensiones entre federalización y centralización en la educación superior pueden resumirse en tres áreas. La primera es que, a pesar de las garantías constitucionales de autonomía universitaria (como con la autonomía estatal), el ejercicio eficaz de ese derecho ha sufrido altibajos dependiendo de las políticas del gobierno federal. La segunda es que mientras los gobiernos estatales juegan un mayor papel en la creación de nuevas instituciones fuera de la capital, la mayoría de estas instituciones continúan sujetas al control centralizado, como en el caso de las instituciones tecnológicas y las universidades indígenas. En la tercera,

mientras que el presupuesto federal total para la educación superior ha aumentado dramáticamente en los últimos años, el gobierno federal determina una mayor proporción de las prioridades de gasto de ese financiamiento de lo que acostumbraba en la década de los cincuenta.

Si bien el nuevo sistema político pluralista ha transferido un poder significativo a los estados —a menudo por pura necesidad, dada la imposibilidad de gobernar a los estados de oposición desde el centro, o sólo por conveniencia política—, el sistema continúa estando sumamente centralizado en muchos sectores. También persisten importantes desafíos en términos de equidad, tanto en el acceso a la educación superior en general y en los tipos de ofertas educativas a nivel estatal o municipal, como en las regiones de mayor pobreza. Con todo, el financiamiento es sólo una parte del proceso de federalización, cuyo éxito depende tanto de la capacidad administrativa como de la voluntad política. En países en vías de desarrollo como México, que todavía se encuentra en el proceso de consolidación democrática e institucional, tales elementos escasean.

Fuentes consultadas

- ACOSTA SILVA, A. (2009). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*, México, ANUIES.
- ANDRADE DÍAZ, G. E. (2011). "La educación superior pública a distancia en México. Sus principales desafíos y alternativas en el siglo XXI", *Reencuentro*, vol. 62, pp. 20-29.
- ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior) (2013). *Proyecto de presupuesto federal en educación superior para el ejercicio fiscal de 2014*. Power point presentation, septiembre. Disponible en (http://www.anui.es.mx/media/docs/desplegados/Presentacion_PPEF_2014-ANUIES.pdf).
- _____. *Anuario Estadístico 2013-2014*. Database. Disponible en (<http://www.anui.es.mx/iinformacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>).
- ARELLANO RAMOS, E. (2012). "Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)", *Journal of Economic Literature*, vol. 9 (26), pp. 82-95.
- ARNAUT, A. (1994). "La federalización de la educación básica y normal (1978)", *Política y Gobierno*, vol. 1(2), pp. 237-274.

- Auditoría Superior de la Federación (2013). *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*, junio. Disponible en (http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf)
- BENSIMON, E. M. e I. Ordorika (2006). "Mexico's estímulos: Faculty compensation based on piecework", en R. A. Rhoads y C. A. Torres (eds.), *The University, State, and Market: The Political Economy of Globalization in the Americas*, Palo Alto, CA, Stanford University Press, pp. 250-274.
- BURGESS, M. (2003). "Federalism and federation", en M. Cini (ed.), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 65-80.
- CARNOY, M., L. Santibáñez, A. Maldonado e I. Ordorika (2002). "Barreras de entrada a la educación superior y a oportunidades profesionales para la población indígena mexicana", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 32(3), pp. 9-43.
- CARPIZO, J. (1978). *El presidencialismo mexicano*. México, Siglo XXI Editores.
- CEEY (Centro de Estudios Espinosa Yglesias) (2013). *El México del 2013. Hacia una reforma del federalismo fiscal*. Disponible en (<http://www.ceey.org.mx/site/politicas-publicas/propuestas-politicas-publicas/mexico-2013-hacia-reforma-federalismo-fiscal>).
- CESOP (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública) (2013). *Medición de la pobreza por entidad federativa 2012*. Disponible en (<http://cesop.blogspot.mx/2013/08/medicion-de-la-pobreza-por-entidad.html>).
- CHOKSHI, N. (2015). "Map: How much Each State Relies on The Federal Government for Revenue", en *The Washington Post*, 9 de enero.
- Conapo (Consejo Nacional de Población). *Proyecciones de Población 2000-2030*. Database.
- Conacyt (Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología) (2013). *Actividad de Conacyt por entidad federativa 2013, Morelos*, Conacyt/Gobierno de México. Disponible en (<http://www.conacyt.mx/siicyt/index.php/centros-de-investigacion-conacyt/actividad-de-conacyt-por-estado-1997-2013/actividad-conacyt-por-estado-2013/2370-morelos-2013/file>).
- DE LA GARZA VIZCAYA, E. L. (2003). "Las universidades politécnicas. Un nuevo modelo en el sistema de educación superior en México", *Revista de la Educación Superior*, vol. 33(126), pp. 75-81.
- DÍAZ-CAYEROS, A. (2006). *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ENIGH (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogar 2010, 2012 y 2014, México, Coneval-INEGI. Disponible en (<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/mcs/>).

- EXECUM (Explorador del Estudio Comparativo de Universidades Mexicanas) (2016): Disponible en (<http://www.EXECUM.unam.mx/>).
- FLAMAND, L. (2010). "Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: Avances y retrocesos", en J. L. Méndez (ed.), *Los grandes problemas de México. Políticas públicas*, vol. XIII, México, El Colegio de México, pp. 495-522.
- GARRIDO, L. J. (1982). *El partido de la revolución institucionalizada (medio siglo de poder político en México). La formación del nuevo estado, 1928-1945*, México, Siglo XXI Editores.
- GIBSON, Eduard L. (2004). *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Gobierno de México (2007). "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857", en *Diario Oficial*. Disponible en (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf).
- HARVEY, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press.
- HOOD, C. (1989). "Public Administration and Public Policy: Intellectual Challenges for the 1990s", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 48, pp. 346-58.
- KRAMER, L. (1994). "Understanding Federalism", *Vanderbilt Law Review*, vol. 47, pp. 1485-1561.
- LECHNER, N. (1997). *Las condiciones de gobernabilidad democrática en la América Latina de fin de siglo*, Buenos Aires, FLACSO.
- MAJEED, A., R. L. Watts y D. M. Brown (eds.) (2006). *A Global Dialogue on Federalism: Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, vol. 2. Montreal, Kingston, McGill/Queen's University Press.
- MARGINSON, S. (1997). *Markets in Education*, St. Leonards, N.S.W., Allen & Unwin.
- MARGINSON, S. y M. Considine (2000). *The Enterprise University: Power, Governance, and Reinvention in Australia*, Cambridge, UK y Nueva York, Cambridge University Press.
- MARTÍNEZ RIZO, F. (2001). "La federalización de la educación superior en México. Alcances y limitaciones del proceso en la década de los años 90s". Draft of book by the same name published in 2002 by the Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Disponible en ([http://www.fmrizo.net/fmrizo_pdfs/libros/L%2029%202002%20Federalizacion %20de%20la%20ES%20en%20Mexico%20ANUIES.pdf](http://www.fmrizo.net/fmrizo_pdfs/libros/L%2029%202002%20Federalizacion%20de%20la%20ES%20en%20Mexico%20ANUIES.pdf))
- MENDOZA ROJAS, J. (2002). *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, México, UNAM-Centro de Estudios sobre la Universidad/Miguel Ángel Porrúa.
- MENDOZA ROJAS, J. (2011). *Financiamiento público de la educación superior en México: Fuentes de información y cifras del periodo 2000 a 2011*. Cuadernos

- de Trabajo de la Dirección General de Evaluación Institucional, vol. 6, México, UNAM/DGEI.
- (2012). *Cobertura de educación superior en México*. Power point presentation to the Sixth Interinstitutional Course “Problems and Current Debates in Higher Education: International Perspectives”, at the Institute for Economic Research, National Autonomous University of Mexico, 26 de octubre. Disponible en (http://www.ses.unam.mx/curso2012/pdf/Mendoza_M5S1.pdf).
- (2015a). *Una aproximación al análisis de los fondos de financiamiento extraordinario para las universidades públicas estatales*, Cuadernos de Trabajo de la Dirección General de Evaluación Institucional, vol. 13, Mexico, UNAM/DGEI.
- (2015b). “Ampliación de la oferta de educación superior en México y creación de instituciones públicas en el periodo 2001-2012”, *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, vol. 16(6).
- México Evalúa (2011). *10 puntos para entender el gasto educativo en México: Consideraciones sobre su eficacia*. Disponible en (http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX_EVA-INHOUS-GASTO_EDU-LOW.pdf).
- OLIVARES ALONSO, E. (2004). “El mercado en la academia”, en I. Ordorika (ed.), *La academia en jaque: perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*, México, UNAM-CRIM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 35-74.
- (2006). *La disputa por el campus: poder, política y autonomía en la UNAM*, México, UNAM-Centro de Estudios sobre la Universidad/ Plaza y Valdés Editores.
- (2010). “La autonomía universitaria: una perspectiva política”, *Perfiles Educativos*, vol. 32, pp. 79-93.
- (2014). “Destinará Conacyt 120 millones de pesos a académicos de 39 instituciones privadas”, *La Jornada*, 31 de marzo.
- (2015). “Quedan 117 mil 29 aspirantes sin lugar para estudiar en la UNAM”, *La Jornada*, 30 de marzo.
- ORDORIKA, I. y R. Rodríguez Gómez (2012). “Cobertura y estructura del Sistema Educativo Mexicano: problemática y propuestas”, en J. Narro Robles, J. Martuscelli Quintana y E. Bárzana García (coords.), *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*, Mexico, UNAM, pp. 197-222.
- ORDORIKA, I. y M. Lloyd (2015). “Critical Theories of the State and Contest in Higher Education in the Globalized Era”, en A. Martínez-Alemán, E. Bensimon y B. Pusser (eds.), *Critical Approaches to the Study of Higher Education: A Practical Introduction*, Baltimore, MD, The Johns Hopkins University Press, pp. 130-152.
- OECD (Organisation for Economic Coordination and Development). *Education at a Glance 2015. OECD indicators*. Disponible en (http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2015/indicator-b2-what-proportion-of-national-wealth-is-spent-on-education_eag-2015-18-en).

- PEÑA NIETO, E. (2015). *Tercer informe de gobierno 2014-2015. Anexo estadístico*, Mexico, Presidencia, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- PEROTTI, R. (1996). "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, vol. 128, pp. 62-87.
- Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015). "Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas", México, Avance continuo, diferencias persistentes. Accessed in <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/indice-de-desarrollo-humano-para-las-entidades-federativas--mexi.html>
- REYES TÉPACH, M. (2004). *Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947, y 2004*, México, Mexican Chamber of Deputies.
- REYES TÉPACH, M. (2014). "Distribución de los flujos de participaciones y de aportaciones federales de México, 2000-2014". Accessed at http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/Inv_Part_y_Aport_2014/AANACIONAL_28_33.pdf
- RHOADES, G. L. (1998). *Managed Professionals: Unionized Faculty and Restructuring Academic Labor*, Albany, State University of New York Press.
- RIKER, W. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Toronto, Little, Brown & Co.
- RODRÍGUEZ-GÓMEZ, R. (2007). "Higher Education Decentralizes", en *Federations*, June/July, pp. 21-23.
- (2009). "La coordinación de sistemas universitarios en la transición federalista. Panorama internacional y el caso de México", en M. Mollis (ed.), *Memorias de la Universidad: Otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior*, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de Cooperación Floreal Gorini, CLACSO, pp. 161-188.
- (2014). "Educación superior y transiciones políticas en México", *Revista de la Educación Superior*, vol. 171, pp. 9-36.
- SEP (2014). *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras 2013-2014*, México, SEP.
- (2016a). *Serie Histórica de Matrícula*. Database.
- (2016b). Sistema Nacional de Información Estadística Educativa. Database. Disponible en (<http://www.sniesep.sep.gob.mx/>)
- SIBEN/SEP (2015). Sistema de Información Básica de la Educación Normal (SIBEN), Secretaría de Educación Pública (SEP). Disponible en (<http://www.siben.sep.gob.mx/>)
- SLAUGHTER, S. y L. L. Leslie (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*, Baltimore, M.D., Johns Hopkins University Press.
- Universia (2014). "Menos del 2% de la población indígena ingresa a la educación superior. Accessed at (<http://noticias.universia.net.mx/vida-universitaria/noti->

cia/2014/06/06/1098394/menos-2-poblacion-indigena-ingresa-educacion-superior.html).

- VALENCIA CARMONA, S. (2003). "En torno al federalismo mexicano", en A. M. Hernández y D. Valadés (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 359-380.
- VÁZQUEZ, J. Z. (1993). "Un viejo tema: el federalismo y el centralismo", *Historia Mexicana*, vol. 42, pp. 621-31.
- VILLA LEVER, L. (2013). "Modernización de la educación superior, alternancia política y desigualdad en México", *Revista de la Educación Superior*, vol. 42(67), pp. 81-103.
- WATTS, R. L. (2010). "Comparative Reflections on Federalism and Democracy", en M. Burgess y A. Gagnon (eds.), *Federal Democracies*, Londres, Routledge.
- World Bank (2012). *Strengthening Subnational Public Finance*, Mexico Policy Note 10, Draft. Disponible en (http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Policy%20Note%2010_0118.pdf).
- _____ (2015). World Bank Indicators. Disponible en (<http://data.worldbank.org/indicator>)-

Una aproximación teórica de Estado para comprender la controversia en educación superior*

Brian Pusser**

La oferta de educación superior en Estados Unidos y en el resto del mundo es una función esencial del Estado; una función que toma su forma institucional principal en las universidades públicas, privadas y con fines de lucro. Las universidades, por ende, se pueden considerar instituciones políticas del Estado porque son instituidas, reguladas, subsidiadas y moldeadas por la acción del Estado (Pusser, 2004 y 2008). Al mismo tiempo, las universidades le dan forma al Estado a través de diversas actividades, entre ellas la de fungir como espacios para el pensamiento crítico y como críticos del Estado mismo, creando cohortes profesionales y jerarquías de estatus mediante la inclusión y la creación de credenciales, proporcionando investigación financiada por el Estado, que refleja tanto la prioridad estatal como la institucional, entre otras muchas. La educación superior está insertada en la economía política del Estado, y dado que Estados Unidos se ha vuelto cada vez más estratificado en el ámbito económico en las últimas cuatro décadas, lo mismo ha sucedido con el sistema de educación superior. Recientemente, los estudiosos de la educación terciaria se centran cada vez más en el papel del Estado, en el avance de la desigualdad, el equilibrio de la producción de bienes públicos y privados, y la creación de ventajas competitivas para individuos, instituciones y actividades específicas dentro de la oferta de educación superior (Mettler, 2014; Pusser y Marginson, 2013; Rhoades y Slaughter, 2006).

* Este artículo fue publicado como "A State Theoretical Approach to Understanding Contest in Higher Education", en S. Slaughter y B. J. Taylor (eds.), *Higher Education Stratification and Workforce Development*, Springer Publications, 2016.

** Profesor, Curry School of Education, Universidad de Virginia.

En las últimas décadas, los beneficios analíticos de entender a la universidad como un actor clave dentro del Estado se han vuelto más evidentes (Pusser, 2008; Rhoades, 1992; Slaughter, 1990). La investigación sobre el papel del Estado en la educación superior ha sido llevada a primer plano por los modelos del capitalismo académico, bajo el argumento de que las universidades participan cada vez más en “comportamientos mercantilistas” (Rhoades y Slaughter, 2006: 104) mediante nuevas maneras de generar ingresos, nuevos discursos sobre la misión de la educación superior, relaciones cambiantes entre la administración académica y los trabajadores académicos, nuevas formas de competencia interna, y mediante una conceptualización general del propósito de la educación superior como medio para generar ingresos y acumular capital. El capitalismo académico representa, de ese modo, un proceso financiado por el Estado que requiere una reestructuración interna de las prioridades y prácticas de la educación terciaria, además de la transformación de la relación entre las universidades y el Estado (Cantwell y Kauppinen, 2014; Slaughter y Leslie, 1997; Slaughter y Rhoades, 2004). Una de las más notables entre las numerosas aportaciones analíticas proporcionadas por el modelo del capitalismo académico es que éste posiciona a la universidad como un espacio fundamental para la actividad del Estado, como un entorno institucional que moldea y es moldeado por las metas del Estado. Al mismo tiempo, la mayor atención que se le ha dado al papel tanto de la universidad como del Estado ha abierto un espacio para el trabajo académico sobre éstos como lugares de controversia y espacios para negociar visiones contrapuestas de los propósitos de la educación superior (Pusser, 2014 y 2015). Estas controversias se manifiestan en multitud de formas, incluida la lucha por los recursos, el acceso a los estudiantes, el discurso que conforma la producción de bienes privados y públicos a través de la educación superior, las inversiones en investigación básica y el otorgamiento de patentes y licencias empresariales, así como por la naturaleza misma de la universidad a través de su papel como esfera pública para el pensamiento y la crítica intelectuales (Marginson, 2007 y 2011; Pusser, 2006 y 2011).

El Estado puede definirse como “la red de relaciones entre individuos y grupos sociales de una organización social determinada moldeada por tradiciones históricas, cultura, desarrollo económico y procesos políticos” (Ordorika y Pusser, 2007: 191). El Estado es un concepto fluido, sujeto a cambios sociales, políticos, económicos e individuales de la comprensión tanto de sus propósitos como de la manera de implementar dichos propósitos. El concepto de universidad como institución política del Estado y el de un papel institucional en la formación de los propósitos del Estado (Ordorika y Pusser, 2007) subrayan la necesidad de que en la bibliografía sobre educación superior se le dé atención a una gama más amplia de fuerzas que cuestionan la visión de la educación superior dentro del Estado (Pusser, 2008). Un mapa conceptual inicial se presentó en el triángulo de relaciones de autoridad de Burton Clark (1983), que representa al Estado en tensión con las fuerzas del mercado y con una oligarquía institucional. Buena parte de los trabajos posteriores han seguido la relación entre el mercado y las instituciones y se le ha dado poca atención directa al Estado (Ehrenberg, 2000; Kirp, 2003; Weisbrod *et al.*, 2008), aunque hay un número considerable de trabajos sobre el papel de la política en la conformación de la educación superior, los cuales vinculan directamente al Estado con la educación superior. En contraste, los modelos del capitalismo académico se han centrado principalmente en las relaciones entre el Estado y el mercado, y en las interacciones entre el Estado, el mercado y las instituciones de educación terciaria (Slaughter y Leslie, 1997; Slaughter y Rhoades, 2004). Lo que ha permanecido notablemente subdesarrollado en los estudios sobre educación superior, es el papel de la sociedad civil (Alexander, 2006) y la controversia por la educación superior entre el Estado y la sociedad civil (Pusser, 2014). Además, se le ha dado relativamente poca atención a los sujetos y actores que surgen más allá de las fronteras conceptuales formales del Estado, mercado, instituciones o sociedad civil como parte de un proceso fluido y dinámico de alianza social y política.

Para comprender cabalmente el ascenso del capitalismo académico y las alternativas a sus prácticas, es esencial comenzar con un modelo de economía política de la educación superior; uno compuesto por dos niveles de fuerzas en tensión (Pusser, 2014). En el metanivel, las instituciones de educación

superior son moldeadas por, y a su vez moldean, una controversia nacional y global entre el Estado, los mercados, la sociedad civil y los actores ajenos a esos ámbitos. A nivel institucional y sistémico, las universidades públicas y privadas son espacios e instrumentos de controversia sobre la alineación de las metas del Estado y la misión, propósitos y actividades de la universidad. La controversia está conformada por las exigencias de elementos del Estado, los mercados, la sociedad civil y las instituciones mismas, así como por los esfuerzos de los que existen fuera de la economía política formal de la educación superior. Esto sugiere que para comprender la economía política contemporánea de la educación superior, y las tendencias que probablemente surjan en respuesta a ella, se requiere una evaluación de la naturaleza cambiante de las alineaciones entre el Estado, la sociedad civil, las fuerzas del mercado y las instituciones de educación terciaria, así como de la influencia de los movimientos ajenos a los ámbitos social, cultural, económico y político (Pusser, 2014).

El contexto neoliberal

El modelo de capitalismo académico también debe considerarse a la luz de la ideología y la política neoliberales (Pusser *et al.*, 2012). En la teoría y la práctica, el neoliberalismo es un paradigma político, económico e ideológico que privilegia el mercado libre y la esfera privada, en parte reformando el papel del Estado (Harvey, 2005; Rhoads y Torres, 2006). Las políticas neoliberales intentan lograr que los recursos del Estado se alejen del bienestar social tradicional, del sector público y de las funciones sin fines de lucro, incluida la educación superior, para privilegiar el ámbito privado y aquéllas con fines de lucro (Ball, 2012; Levin, 2001). Como resultado de ello, se han limitado los esfuerzos del Estado para utilizar la educación como un mecanismo para aumentar la movilidad social y corregir las desigualdades generadas por otras prácticas financiadas por el Estado. El notable aumento en la desigualdad de ingresos en Estados Unidos (Piketty, 2014) y la creciente estratificación de los ingresos en la educación superior selectiva durante las últimas décadas (Astin y Oseguera, 2004; Carnevale y Strohl, 2010) han renovado el interés en el papel de la educación superior como un factor que

moldea la desigualdad social y económica (Mettler, 2014), y como un espacio para la movilidad social individual, además de una forma de compensar la desigualdad (Carnoy y Levin, 1985). El capitalismo académico refleja el cambio del Estado hacia las relaciones de mercado, así como el cambio de las instituciones de educación terciaria hacia el mercado (Slaughter, 2014b). A pesar de que a menudo se habla de ellas como fuerzas que moldean a las universidades de investigación, las políticas neoliberales y el capitalismo académico tienen una profunda influencia sobre una gran variedad de tipos y prácticas de educación superior en Estados Unidos y en el resto del mundo (Cantwell y Kauppinen, 2014; Levin, 2001).

El Estado y las formas institucionales

Debido a que la relación entre el Estado y la educación superior en Estados Unidos ha cambiado con el tiempo, y ha sido compleja y multifacética durante gran parte de su historia, es más útil pensar en términos de prioridades del Estado que tratar de establecer un “papel” dentro de un proceso fluido. El sistema de educación superior estadounidense es notable por la diversidad de tipos y formas institucionales y, desde el siglo XIX, por el predominio de los grados otorgados por las instituciones públicas sin fines de lucro. Las instituciones públicas con estudios de dos y cuatro años son las más “centradas en el Estado”, ya que fueron creadas, establecidas y fuertemente subsidiadas por el Estado. Las instituciones públicas tienen orígenes muy diferentes, y misiones únicas, cuando se comparan con aquellas que surgieron de la sociedad civil (universidades privadas sin fines de lucro) o de las relaciones del mercado (universidades privadas con fines de lucro). Por ende, en Estados Unidos, el Estado ha sido proveedor directo de la educación superior a través de instituciones públicas, regulador de todo tipo de instituciones y su fuente de subsidios a través de asignaciones directas, políticas fiscales, financiación de la investigación y ayuda financiera portátil (Mettler, 2014; Pusser, 2014).

Como proveedor de educación superior, el Estado ha financiado actividades de educación terciaria que pueden considerarse, esencialmente, bienes públicos, tales como un acceso amplio y asequible, investigación básica,

creación y difusión de conocimiento, e investigación para apoyar la seguridad nacional. El Estado ha apoyado la creación de lo que son bienes fundamentalmente privados a través de la educación superior, como el desarrollo de capital humano, la movilidad social individual y las redes de estatus. También apoya actividades que podrían considerarse híbridos de bienes públicos y privados, liderazgo, acreditación profesional, participación y desarrollo económico local y nacional. En su papel regulatorio, y como fuente de subsidios, el Estado ha apoyado estas funciones y algunas más, incluida la creación de ingresos considerables para instituciones privadas y que cotizan en la bolsa.

A pesar de la gran variedad de organizaciones y misiones de la educación superior, varios académicos han argumentado que los proveedores de educación terciaria de todo tipo operan cada vez más como las instituciones dedicadas al suministro del mercado y a la generación de ingresos excedentes (Kirp, 2003; Weisbrod *et al.*, 2008). Es decir, el Estado está privilegiando cada vez más un modelo de educación superior como bien privado, a través de la asignación de recursos y las políticas de financiamiento neoliberales, principalmente en la forma de reducciones al financiamiento directo de las instituciones, cambios en las políticas fiscales (Mettler, 2014) y en las políticas de matriculación (Ehrenberg, 2000), cambios en las prácticas y políticas de propiedad intelectual (Rooksby y Pusser, 2014) y las prioridades de financiación de la investigación (Slaughter y Rhoades, 2004).

El Estado, la universidad y la sociedad civil

Aunque no se necesita ir muy lejos para ver la atención que se le da a la relación entre el Estado, el mercado en la investigación y los estudios de educación superior; encontrar la manera de que el Estado, la sociedad civil y la universidad se unan en torno a la investigación y los estudios de educación superior es considerablemente más difícil (Pusser, 2014). Al contemplar esta relación, es útil tener en cuenta la aparición de diferentes tipos de instituciones de educación terciaria, las que nacieron de la sociedad civil (instituciones privadas sin fines de lucro), las creadas por el Estado (públicas) y las que surgieron de las relaciones de mercado (privadas con fines de

lucro). Las líneas no son muy claras, ya que las asociaciones profesionales y otras organizaciones de la sociedad civil se han esforzado por fomentar la creación y persistencia de las instituciones públicas, y las fuerzas del mercado promueven la creación y el apoyo de la formación vocacional y profesional a través de instituciones con programas de estudios de dos y cuatro años.

Las universidades han establecido relaciones sostenidas con las organizaciones de la sociedad civil en muchos ámbitos, en particular en salud pública y en servicio público (Ehrlich, 2000). Las universidades en Estados Unidos han creado alianzas mucho menos robustas con organizaciones clave de la sociedad civil como los partidos políticos y los sindicatos. La mayoría de las universidades públicas y privadas sin fines de lucro operan con una bandera de neutralidad política, por deferencia a los diversos intereses políticos de sus comunidades. Las instituciones de educación terciaria, en general, y las universidades de investigación, en particular, tienen una relación compleja y multidimensional con el trabajo organizado, que por tradición es un escenario clave de la organización de la sociedad civil. Esto ha dado como resultado diferentes enfoques —moldeados en parte por controversias y corrientes políticas más amplias— hacia la negociación colectiva para profesores y estudiantes (Rhoades, 1998).

Además, muchas de las actividades que las mismas universidades consideran un compromiso con la sociedad civil —como el servicio de administradores destacados en las juntas directivas y las asociaciones locales, estatales y nacionales— también están orientadas al desarrollo económico y al mercado. Al mismo tiempo, las instituciones que surgieron directamente del Estado y que han seguido recibiendo el apoyo directo de éste (instituciones públicas) pueden posicionarse en relación con la sociedad civil de manera diferente a como lo hacen las instituciones privadas sin fines de lucro, cuya formación, en algunos casos, precede a la fundación del Estado moderno. Como ha señalado Roger Geiger (2005), “Harvard, William and Mary y Yale se establecieron como complementos a sus propias iglesias, que a su vez estaban relacionadas integralmente a sus respectivos gobiernos civiles” (Geiger, 2005: 39). Un poco más tarde, las universidades coloniales “balanceaban sus obligaciones con la iglesia y la provincia”, mientras que

después de la independencia, los estados comenzaron a crear universidades propias (Geiger, 2005: 42).

En la educación superior contemporánea, el papel del Estado se determina mediante una contienda política, social y económica tanto a nivel estatal como federal. Los objetivos del Estado con respecto a la educación superior —tales como la creación de conocimientos profesionales e investigación aplicada mediante las universidades dotadas de terrenos federales, la creación de oportunidades educativas para los veteranos mediante la ley de subsidio educativo para excombatientes o la promoción de los descubrimientos científicos a través de las universidades de investigación— han evolucionado con el paso del tiempo. A medida que esto ha ocurrido, los propósitos del Estado, junto con los recursos y las políticas estatales, han modificado constantemente a las instituciones de educación terciaria en Estados Unidos. Como instituciones influyentes dentro del Estado, las universidades también han modificado al Estado mismo; han sido el centro de numerosos momentos muy visibles de la contienda política, que incluyen la lucha por los derechos humanos, la libertad de expresión, el acceso a la educación y la movilidad social (Ordorika y Pusser, 2007).

El Estado, la educación superior y más allá

En muchas controversias históricas sobre el propósito de la educación superior, las prácticas y políticas dominantes pueden atribuirse a acciones políticas, recursos o movilización por intereses que pueden estar razonablemente alineados con las estructuras y fuerzas del mercado, con organizaciones de la sociedad civil o con intereses institucionales. Por lo tanto, cuando hablamos de capitalismo académico, nos referimos a las políticas y prácticas de la educación superior sustentadas por el Estado y las fuerzas del mercado que privilegian la formación de capital y la acumulación de riqueza. Asimismo, las demandas de aumento a la ayuda financiera para compensar el costo de la matrícula podrían provenir de las organizaciones de la sociedad civil, como fundaciones y grupos de investigación sin fines de lucro dedicados a dar acceso a los estudiantes y a que las universidades sean más asequibles. Las instituciones mismas ejercen presión para tener mayor in-

fluencia sobre los recursos y las políticas controladas por el Estado. Los intereses no son monolíticos. Existe una controversia en los mercados sobre la política relativa a la educación terciaria, al igual que en la sociedad civil y en las instituciones de educación superior. Los intereses también pueden trascender estos límites analíticos, como cuando las organizaciones basadas en la comunidad se alían con las instituciones de educación terciaria y las entidades comerciales para crear nuevas maneras de formación profesional y oportunidades de empleo.

Si bien es esencial delimitar los intereses e identificar las fuerzas dominantes a lo largo del tiempo, los análisis de la organización política y de formulación de políticas sobre educación superior a menudo se ven limitados por sus enfoques esencialmente plurales. Es decir, las políticas que señalamos cuando pensamos en el establecimiento de los costos de matriculación y otras formas de asignación de recursos, que rigen las patentes y licencias universitarias, que conforman las políticas de admisión, que asignan fondos para la investigación a través de institutos nacionales, entre otras, adquieren su legitimidad a través de una acción plural: votos legislativos; la elección de líderes políticos; la designación de jueces y las decisiones de juntas directivas, líderes administrativos y profesionales cuyas acciones están determinadas por leyes, políticas, reglamentos y agencias de supervisión que también son creadas y conservadas mediante una acción esencialmente plural.

Sin embargo, hay innumerables ejemplos de leyes, políticas, reglamentos, designaciones e instituciones que se crearon con visiones y acciones que no provenían de procesos plurales. La mayoría de esta actividad, en la investigación y en el estudio de la educación superior, se entiende como parte de movimientos sociales (Rhoads y Mina, 2001; Rojas, 2012). Actividades como las campañas para exigir salarios justos en los campus y los esfuerzos para garantizar el acceso y asequibilidad de las universidades para los estudiantes indocumentados son ejemplos clave. También se han producido cambios menos tangibles —actos de imaginación o cambios en las creencias y actitudes, como la percepción de que el valor de la educación universitaria ha disminuido, o la demanda para que se amplíe el derecho a la educación superior—, que cambian el equilibrio de la economía política y crean espacios para la oposición a las normas existentes.

Desafíos para el capitalismo de mercado y académico en la universidad

Desde una perspectiva teórica del Estado, la educación superior está insertada en su economía política general. Esto sugiere que los indicadores de posibles desafíos para la alineación con el Estado en la educación superior, serían los cambios en el discurso, las asociaciones formales e informales, y las creencias esenciales sobre el papel del Estado, la sociedad civil y las relaciones de mercado en la economía política, en general, dentro de la educación superior. Estos indicadores podrían incluir esfuerzos para desafiar la creciente estratificación en el acceso a la universidad, para alterar el equilibrio de bienes públicos y privados producidos a través de la educación superior, para cambiar las normas de financiación de la educación terciaria o para empoderar a los grupos tradicionalmente marginados en la educación superior. Esos esfuerzos podrían surgir fuera de la universidad o dentro de ella, incluso podrían ser apoyados por coaliciones de la sociedad civil formadas por los que se sienten marginados por el proceso actual, o por personas comprometidas con los enfoques de mercado que creen que se pueden tener procesos más eficaces mediante la reformulación de las alineaciones actuales. Las acciones que contrarrestan las normas y tendencias contemporáneas también pueden fortalecerse con actores y organizaciones fuera de los límites formales del Estado, la sociedad civil y las relaciones de mercado, que tratan de lograr la inclusión y resultados más equitativos a través de la educación superior.

La controversia económico-política

Dada la influencia de los intereses sociales y políticos dominantes sobre el papel que tiene el Estado en la conformación de la producción de bienes públicos y privados en Estados Unidos, uno podría dudar en predecir nuevas estructuras o políticas en el horizonte. Sin embargo, los desafíos a los enfoques liberales hacia la tributación y asignación de recursos, las confrontaciones políticas persistentes sobre las políticas nacionales de salud y de bienestar social, así como las frecuentes disputas por la misión y el papel

del Estado mismo, todos apuntan a la intensidad y la magnitud de la controversia en la sociedad contemporánea, y refuerzan la creencia en la posibilidad del cambio. Tras la crisis económica mundial de 2008, ha surgido una serie de conflictos visibles y persistentes. Sin duda, los más destacados han sido la controversia sobre la aprobación e implementación de la Ley de Atención Médica Asequible [Affordable Care Act] y los desafíos a las políticas económicas y de bienestar social nacionales, que pusieron en evidencia el movimiento Ocupa.

Décadas de creación de riqueza y de desigualdad de ingresos cada vez más estratificadas (Krugman, 2013; Piketty, 2014), acompañadas de menores tasas de movilidad económica y educativa (Beller y Hout, 2006), han creado espacios para nuevas demandas, discursos y formas de acción colectiva. Estas normas emergentes de resistencia eran evidentes en el grado de oposición en todo el espectro político del Programa de Ayuda para Activos en Problemas (TARP) (Krugman, 2014a). La cambiante divulgación fue ejemplificada en el ubicuo *meme* que captó la atención en el verano de 2012, el “uno por ciento y el noventa y nueve por ciento”, que reflejó una creciente conciencia de las disparidades en riqueza y privilegios (Gitlin, 2012; Krugman, 2014b). La agitación política, social y económica por la riqueza, la redistribución y la estratificación adquirió aún más importancia en las revelaciones que rodearon la campaña presidencial de 2012, a través de la construcción simbólica de una nación dividida entre “los que crean” y “los que toman”. La publicación de *El capital* en el siglo XXI, el trascendental tratado empírico de Thomas Piketty (2014) sobre los cambios históricos en la creación de riqueza y la desigualdad de ingresos, y las implicaciones contemporáneas de esos cambios, lo convirtió en una de las obras intelectuales más discutidas de principios del siglo XXI.

El capitalismo académico y las políticas
neoliberales en la educación superior

La controversia respecto a la distribución y la redistribución, los derechos
y los privilegios también puede encontrarse en la educación superior con-

temporánea, en los debates sobre políticas estatales y nacionales, en las prácticas institucionales y entre los estudiantes cuyos esfuerzos para acceder a escuelas y universidades, y tener éxito en ellas, han sido conformados directamente por las políticas y prácticas que surgen de la economía política general. Esto es particularmente evidente en cuatro áreas de impugnación y resistencia a las normas políticas y económicas: la deuda por préstamos estudiantiles, la regulación de las universidades con fines de lucro, los esfuerzos de un grupo de atletas universitarios para sindicalizarse y los esfuerzos de la coalición para respaldar la Ley de Desarrollo, Ayuda y Educación para Menores Extranjeros (DREAM Act). Cada una de ellas sirve como ejemplo de la oposición a algunos de los principios básicos que dan forma al capitalismo académico y a las políticas neoliberales en la educación superior, con implicaciones significativas para que avancen las alineaciones y las políticas estatales.

Resistencia a la deuda estudiantil

En Estados Unidos, el sistema de préstamos a estudiantes ha implicado un papel significativo del Estado durante alrededor de cinco décadas. Ha sido impugnado en varios niveles durante la mayor parte de ese tiempo. Comenzó con un enfoque fundamental de incrementar el acceso de los estudiantes y para hacer más asequible la universidad, y ha conservado ese enfoque a lo largo del tiempo, a pesar del desacuerdo político con respecto a innumerables aspectos del proceso, entre los que se encuentra el papel apropiado del Estado, el efecto de diversos niveles de deuda sobre los estudiantes que piden préstamos, el papel de los mercados privados en los préstamos estudiantiles y la eficacia de las alternativas a los sistemas de pago existentes.

En el otoño de 2011, Ocupa Wall Street surgió como una de las protestas más visibles del siglo XXI en Estados Unidos. Todd Gitlin (2012) habló sobre el efecto más amplio del movimiento Ocupa de la siguiente manera: “Sin importar la huella que deje (o no deje) el movimiento en la vida nacional, esta espectacular protesta logró, en unos cuantos meses, uno de los principales objetivos de cualquier movimiento social. Alteró el sentido de

lo posible de millones de personas” (Gitlin, 2012: 51). Dado su atención a la estratificación y la desigualdad, no es de extrañar que el movimiento Ocupa incluyera acciones organizadas por grupos estudiantiles preocupados por los crecientes niveles de deuda de los estudiantes. Occupy Student Debt llamó la atención sobre el monto total de la deuda de los estudiantes. Ayudó a organizar un día nacional de protesta cuando la deuda estudiantil estimada en Estados Unidos llegó al billón de dólares, y solicitó que todos los préstamos estudiantiles fueran perdonados (Best y Best, 2014). Los estudiantes también se manifestaron en el parque Zuccotti de la ciudad de Nueva York en apoyo a la “campaña nacional de rechazo a la deuda estudiantil”, un esfuerzo para alentar a los estudiantes a firmar un compromiso para dejar de pagar los préstamos estudiantiles una vez que un millón de estudiantes hubieran firmado (Hoover, 2011).

A pesar de que el Congreso y el Departamento de Educación durante las administraciones de Bush y Obama promulgaron cambios diseñados para reducir el costo de los préstamos y el efecto del sistema de créditos estudiantiles, el monto de la deuda de los estudiantes y la mora en el pago de los préstamos siguen llamando la atención y generando oposición. Cuando ocurrieron las protestas del movimiento Ocupa, los préstamos para pagar los gastos en educación, en dólares constantes, prácticamente se habían cuadruplicado desde la década de los noventa (Avery y Turner, 2012), y alrededor de 20 por ciento de los adultos estadounidenses tenía una deuda estudiantil (Ratcliffe y McKeman, 2013). La atención generalizada de los medios se dedicó a la creciente deuda estudiantil, al incremento en los índices de mora y a los problemas para pagar los préstamos universitarios durante una economía débil.

El conflicto por los préstamos a los estudiantes en años recientes ha abarcado tanto el activismo popular como la acción política convencional. En 2014, el presidente Obama, durante la firma de un memorando ejecutivo diseñado para ayudar a los estudiantes que habían solicitado préstamos, destacó varios aspectos del problema. Se refirió al rápido aumento de la matrícula en las universidades públicas y señaló la importancia de la acción colectiva pública para que las universidades siguieran siendo asequibles y la importancia de restringir la búsqueda de ganancias en el sistema

de préstamos estudiantiles. Las declaraciones del presidente, como parte de un esfuerzo mayor para reducir los costos universitarios y la deuda de los estudiantes, reflejan un nuevo énfasis para desafiar las normas de alineación entre Estado y mercado con respecto a la financiación de la educación superior, un desafío que tuvo visibilidad inicial a partir de la resistencia y las protestas de los estudiantes (Casa Blanca, 2014).

Deuda estudiantil e incertidumbre

Según una encuesta nacional realizada en 2012, a más del 50 por ciento de los que tienen préstamos estudiantiles les preocupaba su capacidad para pagarlos (Ratcliffe y McKernan, 2013). Éste es un hallazgo sorprendente, a la luz de investigaciones que sugieren que el rendimiento promedio de estudiar cuatro años en una universidad sin fines de lucro con respecto a las ganancias obtenidas durante la vida, es significativamente más alto que la deuda estudiantil individual promedio que se acumula en las instituciones de educación terciaria sin fines de lucro (Carroll y Higgins, 2014; Leonhardt, 2014). Como observan Avery y Turner (2012), “La afirmación de que el endeudamiento estudiantil es ‘demasiado alto’ en todos los casos —con la posible excepción de las universidades sin fines de lucro— evidentemente se puede rechazar” (Avery y Turner, 2012: 189).

Sin embargo, la continua preocupación por la deuda estudiantil apunta a un desafío inherente a la preservación del apoyo para la matrícula y las políticas de financiamiento, que tienen el efecto de cambiar la carga del pago de la educación superior del Estado a cada estudiantes, en un momento en el que están ansiosos por el futuro. Es posible que *memes* simbólicos como “un billón de dólares en deuda estudiantil” o “más deuda por préstamos estudiantiles que deudas por tarjetas de crédito”, estén dando forma a una creciente percepción de que la responsabilidad principal de pagar la educación superior debe recaer en el Estado y no en los individuos.

Otros ámbitos en los que la estructura de la relación entre el Estado y el mercado en la educación superior ha sido cuestionada en la última década, son los de la regulación y el financiamiento de las universidades con fines de lucro. Concebidas inicialmente como alternativas empresariales, competitivas y eficientes de la educación superior proporcionada por el Estado (Ruch, 2001), muchas instituciones con fines de lucro ahora son símbolos de los problemas político-económicos que pueden surgir de los esfuerzos del Estado para apoyar instituciones que buscan beneficiarse al proporcionar educación superior. El sector privado constituye una poderosa alineación entre el Estado y el mercado, en el que los ingresos de las instituciones con fines de lucro provienen principalmente de la matrícula pagada con los préstamos estudiantiles garantizados por el gobierno federal, y donde el riesgo de la falta de pago recae en los estudiantes que solicitaron los préstamos. Entre los muchos aspectos de las universidades con fines de lucro que han sido problemáticos en la controversia política sobre su financiamiento y reglamentación, los préstamos estudiantiles y la falta de pago de los mismos son los más amenazadores. Los estudiantes de las universidades con fines de lucro con programas de dos y cuatro años tienen índices de mora más altos, un endeudamiento total mayor y tasas de pago más lentas que los estudiantes de otros sectores (Belfield, 2013).

Durante la última década, la lucha política y económica por las universidades con fines de lucro ha sido intensa. La mayoría de ayuda canalizada hacia las instituciones con fines de lucro, las inusualmente altas tasas de incumplimiento de muchos estudiantes de dichas instituciones y el escrutinio sobre ese sector por parte de las autoridades estatales y a través de un Comité del Senado, encabezado por el senador Tom Harkin, han contribuido a una mayor sensibilización y consternación sobre la alianza entre el Estado y el mercado en la educación superior. Los estudiantes y las organizaciones estudiantiles han trabajado con los líderes políticos en la redacción de reglas más estrictas para las universidades con fines de lucro. La movilización y las opiniones de los estudiantes, a través de las narraciones de sus experiencias

en las universidades con fines de lucro, han contribuido al esfuerzo por limitar el alcance del apoyo del Estado para las instituciones con fines de lucro (Hoover, 2011).

El capitalismo académico y las patentes

Otro desafío a los modelos de mercado de la educación superior puede surgir de la comprensión de que algunas predicciones de la educación terciaria, como centro de generación de ingresos y ganancias, se pudieron haber basado en que no se comprende cabalmente el potencial de la educación superior en un mercado competitivo. En el caso de las patentes universitarias, el optimismo inicial quizá deba matizarse considerablemente. Los complejos cambios en las prácticas de comercialización de patentes y sus mercados, y la aparición de empresas bien capitalizadas como fuerzas de litigio en patentes, han cuestionado el compromiso y la capacidad de las universidades para hacer cumplir sus patentes ante los tribunales. Estos cambios podrían comenzar a modificar la forma en que las universidades, y sus posibles socios en la industria, piensan acerca de las ganancias que se pueden obtener de la investigación aplicada (Rooksby y Pusser, 2014).

Los desafíos de la sociedad civil:
la sindicalización del atletismo intercolegial

Casi desde los primeros días del sistema de educación superior, en Estados Unidos una parte importante de su legitimidad y su financiamiento ha provenido de una alianza entre el Estado y algunos elementos de la sociedad civil. Las manifestaciones clave de esto han sido el establecimiento y la supervisión por parte del Estado de las universidades públicas, las asignaciones financiadas con impuestos para el apoyo institucional y la ayuda financiera, así como las políticas fiscales que benefician a individuos y organizaciones de la sociedad civil. Las instituciones privadas y sin fines de lucro en Estados Unidos también han tenido estrechos vínculos con la sociedad civil, mediante alianzas con denominaciones religiosas, grupos de

afinidad organizados, y el apoyo filantrópico de individuos y organizaciones de la sociedad civil. La sociedad civil sigue siendo un espacio clave para los desafíos a la privatización y la estratificación en la educación superior y en la economía política general (Pusser, 2014).

Un fallo emitido en 2014 por Peter Sung Ohr, uno de los directores de la Región 13 del Consejo Nacional de Relaciones Laborales, que establecía que los atletas estudiantes elegibles que juegan fútbol americano en la Universidad de Northwestern podrían votar para decidir si formar un sindicato o no (Ohr, 2014), fue una demostración del potencial de resistencia estudiantil con respecto a las normas dominantes del trabajo académico y la negociación económica. En las últimas décadas, el fútbol americano estudiantil creció hasta convertirse en un escenario muy visible, muy comercializado y muy promovido de la educación superior. Los ingresos totales generados por el atletismo intercolegial lo convierten en una empresa multimillonaria, en la que los departamentos de atletismo más exitosos generan más de 100 millones de dólares de ingresos anuales, y los salarios más altos de los entrenadores superan los 5 millones de dólares al año (Clotfelter, 2011). Esas cifras contrastan con las restricciones a la compensación para los atletas universitarios, que generalmente se limita a una beca académica, un seguro y el pago de gastos relativamente menores. Los atletas universitarios tienen muchas cosas en común con los estudiantes que no forman parte del atletismo intercolegial. Sin embargo, los atletas universitarios se enfrentan a una serie de restricciones exclusivas de su papel como atletas becados, Pues encuentran obstáculos para establecer una elegibilidad competitiva cuando cambian de universidad, para moverse libremente hacia posiciones en los deportes profesionales mientras conservan su elegibilidad para la competencia universitaria, para acceder a una gama completa de especializaciones debido a la falta de tiempo y a otras restricciones y, quizá lo más importante, para acceder a una parte de los ingresos generados por su talento (Clotfelter, 2011).

A pesar de los esfuerzos de los estudiantes de posgrado para negociar de manera colectiva y organizar sindicatos durante varias décadas (Ehrenberg *et al.*, 2004), la resistencia a las poderosas normas de los deportes intercolegiales que generan ingresos por parte de los atletas universitarios, predominantemente, casi no había avanzado hasta hace muy poco tiempo. En colaboración con

los sindicatos, el actual movimiento de sindicalización de los estudiantes de posgrado en diferentes universidades estableció un modelo para que surgiera la controversia. En muchos sentidos, los atletas universitarios se enfrentaban a un estándar más alto, debido al escenario extremadamente competitivo e impulsado por el mercado en el que trataban de organizarse, y la poderosa influencia de la Asociación Nacional de Atletismo Universitario (NCAA) para conservar su mandato de amateurismo en el atletismo intercolegial.

Como sucedió con la movilización para que se reconsideraran los préstamos estudiantiles, los atletas universitarios adquirieron notoriedad y la ayuda de los actores políticos a través de las audiencias sobre la conducta de los atletas intercolegiales. El congresista George Miller, el demócrata de más alto rango del Comité de Educación y Fuerza Laboral, en una carta abierta a los rectores de las universidades sobre las condiciones de los profesores adjuntos y los atletas universitarios, escribió,

El cambio debe ocurrir realmente. No es posible tener ambas cosas; no puedes insistir en que no puedes mejorar las cosas para los atletas o los profesores adjuntos, e insistir al mismo tiempo en que no deben tratar de mejorar las cosas por su cuenta, mediante la negociación colectiva (Miller, 2014).

Como resultado de un fallo de 2015 de la NLRB, los atletas universitarios de Northwestern y de otras universidades no podrán hacer negociaciones colectivas o sindicalizarse en el corto plazo (Strauss, 2015). No obstante, los atletas universitarios todavía podrían alterar la economía política de la educación superior. El fallo inicial del director regional Ohr, que establecía que los jugadores de fútbol americano de Northwestern debían ser considerados empleados de la universidad abrió un espacio crítico para reconsiderar la organización y compensación de otras actividades estudiantiles, tales como las tareas de los estudiantes de posgrado y las pasantías de los estudiantes, donde aún no queda claro hasta qué punto los individuos deben obtener la condición de empleados y las reglas de compensación, prestaciones y negociación que acompañan al empleo. El reclamo del derecho a formar un sindicato surgió de un grupo de estudiantes muy regulado por el órgano nacional de gobierno del atletismo intercolegial, que opera bajo reglamentos nacionales e institucionales bien definidos. El que pretendieran tener

oportunidades adicionales mediante la formación de una organización, un sindicato, con raíces en la sociedad civil, y que una dependencia federal les diera inicialmente la oportunidad de votar sobre la conveniencia de sindicalizarse, apunta a las posibles nuevas formas de alianza para transformar las normas en la educación superior.

Resistencia y riesgo: los DREAMers [soñadores]

Uno de los movimientos sociales más visibles y persistentes en la educación superior contemporánea en Estados Unidos, es la movilización para apoyar la ley DREAM. Esta legislación fue aprobada por el Senado de Estados Unidos en 2013 como parte de un proyecto de ley de reforma migratoria integral. La versión del Senado no concordaba con la aprobada por la Cámara de Representantes en 2010, que habría ofrecido acceso a la universidad y un camino hacia la ciudadanía con base en niveles de asistencia a la universidad o de servicio militar para los jóvenes indocumentados que hubieran llegado a Estados Unidos antes de los 16 años. Los actos legislativos propuestos también contenían estándares de residencia, que requerían que los estudiantes estuvieran inscritos en una universidad o tuvieran un diploma de enseñanza media o GED y que no tuvieran antecedentes penales (Olivas, 2004; Palacios, 2010). Según la legislación propuesta, durante un periodo de residencia condicional el solicitante debía completar al menos dos años de estudios universitarios o servir dos años en las fuerzas armadas para poder solicitar la situación migratoria de extranjero admitido legalmente para obtener la residencia permanente. El esfuerzo para aprobar la ley DREAM ha sido apoyado por estudiantes y aspirantes a estudiantes, a menudo llamados “DREAMers” [soñadores], junto con individuos, asociaciones profesionales y organizaciones que defienden los derechos de los inmigrantes, en un esfuerzo dedicado a mejorar el acceso, la asequibilidad y el éxito de los estudiantes indocumentados que desean acceder a la educación terciaria (Nicholls, 2013).

Dado que alrededor de 65 mil indocumentados se gradúan de las escuelas de enseñanza media en Estados Unidos cada año, los posibles beneficia-

rios directos de dicha ley no constituyen una parte especialmente grande de la población universitaria (Palacios, 2010). Sin embargo, tienen una enorme importancia simbólica en la controversia política nacional sobre la migración y los derechos de los inmigrantes, tanto por la importancia de sus esfuerzos por mejorar la movilidad social y el bienestar en la comunidad de inmigrantes como por los riesgos personales a los que se enfrentan muchos DREAMers al perseguir su causa. Sus esfuerzos para acceder a la educación superior demuestran la fuerza que tiene la resistencia persistente para moldear los debates y las políticas estatales y federales, y han llamado la atención hacia las normas culturales dominantes; en este caso, el sueño americano mismo, que sigue estando fuera del alcance de muchos (Anguiano y Chávez, 2011).

Como un esfuerzo para establecer el derecho a la legalidad, la movilidad social y el desarrollo comunitario a través de la educación superior y el servicio militar, el afán de aprobar la ley DREAM vincula directamente la educación superior con bienes claramente públicos. Por ende, un movimiento que incorpora individuos sin una situación migratoria documentada en Estados Unidos, en el centro de una campaña activista que implica resistencia y protesta, actúa en colaboración con varias organizaciones de la sociedad civil y como parte de un movimiento más amplio de defensa de los derechos de los inmigrantes; mientras rechaza las normas de la situación legal, la estratificación y la exclusividad. Si bien el avance es lento a nivel federal, los DREAMers y sus defensores han hecho progresos en varios estados, obteniendo la consideración legislativa de “matrícula de residente basada en el domicilio”, y en ocasiones la aprobación para la misma, para los estudiantes indocumentados (Olivas, 2008: 1759 y 2012).

Conclusiones

El modelo de capitalismo académico presentado por Slaughter y Leslie (1997) abrió el espacio para un análisis crítico adicional de las formas en que las universidades de investigación contemporáneas de todo el mundo privilegian cada vez más el desarrollo económico, la creación de la riqueza,

las jerarquías de prestigio y las disciplinas cercanas al mercado mediante políticas y prácticas neoliberales creadas en línea con el Estado y las fuerzas del mercado (Slaughter, 2014a; Slaughter y Rhoades, 2004). La conceptualización del capitalismo académico es, en esencia, un modelo teórico de Estado. Su atención se centra en las maneras en que los Estados conforman la acción institucional legitimando una red de subsidios, regulaciones, prácticas y políticas que generan ingresos que engendran una orientación hacia la educación superior centrada predominantemente en los bienes privados.

Durante las últimas décadas, los estudiosos han documentado pruebas de una creciente estratificación de la educación terciaria en sus diversas formas: el aumento de la riqueza de las donaciones y la ventaja competitiva en un nivel elitista de escuelas, la concentración del financiamiento federal para la investigación y la creciente desigualdad de ingresos en los grupos de estudiantes de instituciones selectivas. Al mismo tiempo, queda mucho más trabajo por hacer dentro del enfoque teórico de Estado propuesto por el capitalismo académico, que revelar las causas de la desigualdad y los nuevos paradigmas, movimientos y políticas sociales que limitarían la estratificación y abrirían espacios para reparar las desigualdades históricas.

Un principio central de la teoría de Estado moderna, es que los Estados son espacios de controversia (Gramsci, 1971). Las estructuras, políticas y las prácticas del Estado son mutables, están sujetas a la transformación por una serie de actores y fuerzas culturales, sociales, económicos y políticos. Mientras el predominio de las políticas neoliberales de Estado podría parecer permanente y atemporal, en Estados Unidos son, en realidad, fenómenos relativamente recientes y muy diferentes de la respuesta regulatoria del Estado a la Gran Depresión de la década de los treinta, o a la misión de bienestar social de la Gran Sociedad de la década de los sesenta.

Los estudiosos contemporáneos de la educación superior tienen la oportunidad de documentar un momento particularmente dinámico de la evolución de la relación entre los Estados y la educación superior a nivel mundial, y de buscar señales de controversia y cambio. El hecho de que estos indicadores sólo hayan adquirido recientemente mayor importancia en la literatura académica sobre educación superior no es de extrañar dado el poder de los discursos, símbolos y normas dominantes para crear instancias de un conjunto particular de relaciones estatales. No obstante, hay señales,

que van de la disidencia en los centros de autoridad e influencia a la resistencia en los márgenes del poder. Aparecen como nuevas formas de controversia que surgen del Estado mismo, de sus instituciones, de la sociedad civil, del mercado y de más allá. Son evidentes en las audiencias del Congreso sobre los enfoques exclusivos hacia la provisión de educación superior pública y privada. Se pueden encontrar en la tensión entre creencias muy arraigadas sobre la inversión en capital humano, sobre la movilidad social mediante la educación superior y sobre la ansiedad de los estudiantes con respecto a niveles de endeudamiento sin precedentes.

Un deseo de cambio en la normatividad y la situación laboral de los atletas universitarios, es un motor para los esfuerzos de algunas personas de la sociedad civil para forjar nuevas alianzas mediante la negociación colectiva entre el Estado, las instituciones de educación terciaria y los estudiantes. Las señales de controversia resuenan desde los debates políticos polarizantes sobre ciudadanía y posición en la educación terciaria, donde los estudiantes indocumentados recurren a una visión diferente de derechos, justicia y pertenencia, mientras tratan de colaborar con los actores del Estado, las instituciones de educación superior y la sociedad civil para crear un futuro más seguro y prometedor.

En el modelo centrado en el Estado, la controversia lleva a nuevas y diferentes controversias. Los esfuerzos iniciales de proporcionarles a las universidades vías para obtener ingresos de las patentes de investigación fueron desafiados por personas del Estado y la sociedad civil, que consideraban que la creación de conocimientos nuevos era un bien público. Unas cuantas décadas después, las instituciones se encuentran en competencia con las fuerzas del mercado por el control de las patentes y el ingreso que podrían generar. La idea de controversia también se encuentra en el centro del concepto de universidad como esfera pública, como espacio donde se crea el conocimiento; donde las ideas y las instituciones, incluidas las universidades mismas, pueden ser objeto de debate; donde las misiones, las culturas, las normas y las prácticas del Estado, el mercado, la sociedad civil y los actores ajenos a estos ámbitos formales, pueden ser impugnados y criticados por el interés general, idealmente sin que una fuerza domine a las demás (Pusser, 2011).

Por supuesto, en diferentes momentos históricos, intereses e instituciones particulares han dominado la economía política de la educación terciaria, aunque no siempre han sido los mismos intereses o instituciones. Como han dejado en claro los estudiosos del capitalismo académico en la universidad contemporánea, la alianza entre el estado y el mercado en la educación superior ha estado al alza durante varias décadas, lo que facilita la ventaja competitiva para las instituciones más ricas y prestigiosas; mientras que modela los comportamientos en todo el sistema de educación terciaria. Sin embargo, las alianzas actuales que configuran la provisión de educación superior no son eternas. A pesar del poder de las políticas neoliberales, y su posición privilegiada en las organizaciones contemporáneas de educación terciaria, están surgiendo alternativas, nuevas formaciones y colaboraciones en el centro y en los márgenes de la economía política de la educación superior que ofrecen una visión compensatoria. El trabajo crítico desde un punto de vista teórico del Estado, puede iluminar aún más las formas en que están surgiendo nuevos paradigmas, las fuentes de su legitimidad y las perspectivas para el cambio a través de la controversia intelectual, social, política y económica. Estos estudios también darán visibilidad e inspiración a los que trabajan, en Estados Unidos y en el resto del mundo, desde diversos puntos de vista, para hacer realidad el objetivo de crear nuevas alianzas para apoyar un sistema de educación superior más igualitario e incluyente.

Fuentes consultadas

- ALEXANDER, J. C. (2006). *The civil sphere*, Oxford, Oxford University Press.
- ANGUIANO, C. A. y K. R. Chavez (2011). "DREAMers' discourse: Young Latino/a immigrants and the naturalization of the American dream", en M. A. Holling y B. M. Calafell (eds.), *Latina/o discourse in vernacular spaces: Somos de una voz?*, Lanham, Lexington Books, pp. 81-99.
- ASTIN, A. W. y L. Oseguera (2004). "The declining 'equity' of American higher education", *The Review of Higher Education*, 27, pp. 321-341.
- AVERY, C. y S. E. Turner (2012). "Student loans: Do college students borrow too much—or not enough?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26 (1), pp. 165-192.

- BALL, S. J. (2012). *Global education Inc.: New policy networks and the neo-liberal imaginary*, Nueva York, Routledge.
- BELFIELD, C. R. (2013). "Student loans and repayment rates: The role of for-profit colleges", *Research in Higher Education*, vol. 54(1), pp. 1-29.
- BELLER, E. y M. Hout (2006). "Intergenerational social mobility: The United States in comparative perspective", *Future of Children*, vol. 16(2), pp. 19-36.
- BEST, J. y E. Best (2014). *The student loan mess: How good intentions created a trillion-dollar problem*, Berkeley, University of California Press.
- CANTWELL, B e I. Kauppinen (eds.) (2014). *Academic capitalism in the age of globalization*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- CARNEVALE, A. P. y J. Strohl (2010). "How increasing college access is increasing inequality, and what to do about it", en R. D. Kahlenberg (ed.), *Rewarding Strivers: Helping low income students succeed in college*, Nueva York, The Century Foundation Press, pp. 71-190.
- CARNOY, M. y H. M. Levin (1985). *Schooling and work in the democratic state*, Stanford, Stanford University Press.
- CARROLL, D. y A. Higgins (2014). "A college education saddles young households with debt, but still pays off", en *Federal Reserve Bank of Cleveland*. Disponible en (<http://www.clevelandfed.org/research/trends/2014/0714/011abmar.cfm>).
- Casa Blanca (2014). "President Obama speaks on student loan debt". Disponible en (<http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2014/06/09/president-obama-speaks-student-loan-debt#transcript>).
- CLARK, B. R. (1983). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*, Berkeley, University of California Press.
- CLOTFELTER, C. T. (2011). *Big-time sports in American universities*, Nueva York, Cambridge University Press.
- EHRENBERG, R. G. (2000). *Tuition rising: Why college costs so much*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- EHRENBERG, R. G., D. B. Klaff, A. T. Kezbom y M. P. Nagowski (2004). "Collective bargaining in American higher education", en R. G. Ehrenberg (ed.), *Governing academia*, Ithaca, Cornell University Press, pp. 209-232.
- EHRlich, T. (2000). *Civic responsibility and higher education*, Phoenix, Oryx Press.
- GEIGER, R. L. (2005). "The ten generations of American higher education", en R. O. Berdahl. P. G. Altbach y P. J. Gumpert (eds.), *Higher education in the twenty-first century*, 2ª ed., Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 38-70.
- GITLIN, T. (2012). *Occupy nation: The roots, the spirit, and the promise of Occupy Wall Street*, Nueva York, It Books/HarperCollins.
- GRAMSCI, A. (1971). *Selections from prison notebooks*, Nueva York, International Publishers.

- HARVEY, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*, Londres, Oxford University Press.
- HOOVER, E. (2011). "Debt protesters denounce colleges for broken promises", *The Chronicle of Higher Education*. Disponible en (<http://chronicle.com/article/Debt-Protesters-Lament-Higher/129902/>). Consultado: 11/27/11.
- KIRP, D. L. (2003). *Shakespeare, Einstein and the bottom line*, Cambridge, Harvard University Press.
- KRUGMAN, P. (2013). *End this depression now!*, Nueva York, Norton (paperback edition).
- _____ (2014a). "Why we're in a new gilded age", en *The New York Review of Books*. Disponible en (<http://www.nybooks.com/articles/archives/2014/may/08/thomas-piketty-new-gilded-age/>). Consultado: 5/8/14.
- _____ (2014b). "Does he pass the test?", *The New York Review of Books*. Disponible en (<http://www.nybooks.com/articles/archives/2014/jul/10/geithner-does-he-pass-test/>). Consultado: 7/10/14.
- LEONHARDT, D. (2014). "Is college worth it? Clearly, new data say", en *The New York Times*. Disponible en (http://www.nytimes.com/2014/05/27/upshot/is-college-worth-it-clearly-new-data-say.html?_j=0&abt=0002&abg=0).
- LEVIN, J. S. (2001). *Globalizing the community college*, Nueva York, Palgrave.
- MARGINSON, S. (2007). "The public/private division in higher education: A global revision", *Higher Education*, vol. 53, pp. 307-333.
- MARGINSON, S. (2011). "The 'public' contribution of universities in an increasingly global world", en B. Pusser, K. Kempner, S. Marginson e I. Ordorika (eds.), *Universities and the public sphere: Knowledge creation and state building in the era of globalization*, Nueva York, Routledge, pp. 7-25.
- METTLER, S. (2014). *Degrees of inequality: How the politics of higher education sabotaged the American dream*, Nueva York, Basic Books.
- MILLER, G. (2014). "Presidents, do right by athletes and adjuncts", en *The Chronicle of Higher Education*. Disponible en (<http://chronicle.com/article/Presidents-Do-Right-by/147103/>). Consultado 6/16/14.
- NICHOLLS, W. J. (2013). *The DREAMers: How the undocumented youth movement transformed the immigrant rights debate*, Stanford, Stanford University Press.
- OHR, P. S. (2014). "Decision and direction of election", en *United States Government before the National Labor Relations Board Region 13*. Case 13-RC-121359. March 26. Chicago.
- OLIVAS, M. A. (2004). "HIRIRA, The DREAM Act, and undocumented college student residency", *Journal of College & University Law*, 30, pp. 435-464.
- _____ (2008). "The political economy of the DREAM Act and the legislative process: A case study of comprehensive immigration reform", *The Wayne Law Review*, vol. 55, pp. 1757.

- _____ (2012). "Dreams deferred: Deferred action, prosecutorial discretion, and the vexing case(s) of DREAM Act students", *William & Mary Bill of Rights Journal*, vol. 21, p. 463.
- ORDORIKA, I. y B. Pusser (2007). "La máxima casa de estudios: The Universidad Nacional Autónoma de México as a state-building university", en P. G. Altbach y J. Balan (eds.). *World class worldwide: Transforming research universities in Asia and Latin America*, Baltimore, Johns-Hopkins Press, pp. 189-215.
- PALACIOS, M. (2010). "The DREAM Act explained", *Journal of College Admission*, Invierno. Disponible en <http://www.nacacnet.org/research/KnowledgeCenter/Documents/Marketplace/DreamAct.pdf>.
- PIKETTY, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*, Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press.
- PUSSEY, B. (2004). *Burning down the house: Politics, governance and affirmative action at the University of California*. Albany, State University of New York Press.
- _____ (2006). "Reconsidering higher education and the public good: The role of public spheres", en W. Tierney (ed.), *Governance and the public good*, Albany, State University of New York Press, pp. 11-28.
- _____ (2008). "The state, the market and the institutional estate: Revisiting contemporary authority relations in higher education", en J. Smart (ed.), *Higher education: Handbook of theory and research* (vol. XXIII), Nueva York, Agathon Press, pp. 105-139.
- _____ (2011). "Power and authority in the creation of a public sphere through higher. Education", en B. Pusser, K. Kempner, S. Marginson e I. Ordorika (eds.), *Universities and the public sphere: Knowledge creation and state building in the era of globalization*, Nueva York, Routledge.
- _____ (2014). "Forces in tension: The State, civil society and market in the future of the university", en P. Gibbs y R. Bamett (eds.), *Thinking about higher education*, Londres, Springer, pp. 71-89.
- _____ (2015). "A critical approach to power in higher education", en A. M. Martínez-Alemán, B. Pusser y E. M. Bensimon (eds.), *Critical approaches to the study of higher education*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- PUSSEY, B. y S. Marginson (2013). "University rankings in critical perspective", *Journal of Higher Education*, vol. 84 (4), pp. 544-568.
- PUSSEY, B., K. Kempner, S. Marginson e I. Ordorika (2012). *Universities and the public sphere: Knowledge creation and state building in the era of globalization*, Nueva York, Routledge.
- RATCLIFFE, C. y S. M. McKernan (2013). *Forever in your debt: Who has student loan debt and who's worried?*, Washington, D.C., The Urban Institute. Disponible en (<http://www.urban.org/>).

- RHOADES, G. (1992). "Beyond 'the state' Interorganizational relations and state apparatus in postsecondary education", en J. C. Smart (ed.), *Higher education: Handbook of theory and research*, Nueva York, Agathon Press, pp. 84-192.
- (1998). *Managed professionals: Unionized faculty and restructuring academic labor*, Albany, State University of New York Press.
- RHOADES, G. y S. Slaughter (2006). "Academic capitalism and the new economy: Privatization as shifting the target of public subsidy in higher education", en R. A. Rhoads y C. A. Torres (eds.), *The university, state, and market: The political economy of globalization in the Americas*, Stanford, Stanford University Press, pp. 103-140.
- RHOADS, R. A. y L. Mina (2001). "The student strike at the National Autonomous University of México: A political analysis", *Review of Higher Education*, vol. 45 (3), pp. 334-353.
- RHOADS, R. A. y Torres C. A. (2006). "Introduction: Globalization and higher education in the Americas", en R. A. Rhoads y C. A. Torres (eds.), *The university, state, and market: The political economy of globalization in the Americas*, Stanford, Stanford University Press, pp. 3-38.
- ROJAS, F. (2012). "Social movements in the university", en M. Bastedo (ed.), *Organizing higher education*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 256-276.
- ROOKSBY, J. H. y B. Pusser (2014). "Learning to litigate: University patents in the knowledge economy", en B. Cantwell e I. Kauppinen (eds.), *Academic capitalism in the age of globalization*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 74-93.
- RUCH, R. (2001). *Higher Ed Inc.: The rise of the for-profit university*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- SLAUGHTER, S. (1990). *The higher learning e) high technology: Dynamics of higher education policy formation*, Albany, State University of New York Press.
- (2014a). "Foreword", en B. Cantwell e I. Kauppinen (eds.), *Academic capitalism in the age of globalization*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. VII-X.
- (2014b). "Rethorizing academic capitalism: Actors, mechanisms, fields and networks", en B. Cantwell e I. Kauppinen (eds.), *Academic capitalism in the age of globalization*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. VII-X.
- SLAUGHTER, S. y L. Leslie (1997). *Academic capitalism: politics, policies and the entrepreneurial university*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- SLAUGHTER, S. y G. Rhoades (2004). *Academic capitalism and the new economy: Markets, state and higher education*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- STRAUSS, B. (2015). "Labor board rejects Northwestern player's union bid", *Nueva York Times*, 18 de agosto, Washington edition.

United States Senate, Health Education, Labor and Pensions Committee. (2012). *The return on the federal investment in for-profit education: Debt without a diploma*. Disponible en (<http://www.harkin.senate.gov/documents/pdf/4caf6639e24c3.pdf>).

WEISBROD, B. A., J. P. Ballou y E. D. Asch (2008). *Mission and money: Understanding the university*, Cambridge, Cambridge University Press.

Los académicos

*Manuel Gil Antón**

Para donde quiera que vaya (o lleven) a la Universidad en los años por venir, habrán de actuar, o rehusar hacerlo, sus académicos. Si aún sigue siendo lo que era, o como era vista: una institución de “base pesada”, en el sentido que su rumbo cotidiano y el devenir se fincaba en la acción de las y los profesores, una parte no menor de su futuro dependerá de la actitud que frente al presente y de cara al futuro tengan los integrantes del oficio académico. ¿Dónde están hoy?

¿Existen, existimos?

Analíticamente, puede agregarse a los académicos como objeto de conocimiento. De eso no hay duda pero, para los fines de este escrito, la pregunta es otra: ¿existen como un sujeto social, entendiendo por tal a un grupo que cuenta con espacios y relaciones de confluencia orgánica, proyectos y prevenciones? ¿Hay, en otras palabras, organizaciones de académicos en el país que asuman como algo relevante revisar, y tomar en sus manos, la regulación de su oficio desde las fases de ingreso y promoción hasta las de permanencia, desarrollo, consolidación y retiro? ¿Podemos advertir la confluencia del personal académico, en conjunto y por especialidades, en preservar y cambiar, si es el caso, los modos generales y específicos en que transcurre su actividad especializada? La cuestión es crucial pues, sin poder contestar que sí, que ahí están y actúan, no serán actores que influyan en el futuro de las organizaciones universitarias.

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

Antes de proponer una conjetura al respecto de esta interrogante general, anotemos varias que son vicarias de la primera:

- ¿Hubo esas organizaciones y espacios de confluencia, y los procesos de modernización universitaria los destruyeron?
- ¿Rebasaron, y en qué medida, estas asociaciones la dimensión sindical, que atiende a la fuerza centrípeta propia de la adscripción contractual con una institución, para arribar a la fuerza contraria, centrífuga, que se deriva de la afiliación disciplinaria?
- Sabemos que en algunas de las propuestas sindicales de los años setenta del siglo XX había ideas que rebasaban lo gremial, pero ¿fueron mayoritarias, sin que este balance elimine su relevancia cualitativa?
- ¿Hasta qué punto la concepción de la universidad como organización abocada a la transformación social —en los proyectos que así se concibieron— conjuntó esfuerzos de muchos profesores dirigidos a tal propósito, sin orientar su trabajo a la regulación de su profesión u oficio?
- O bien, ¿este tipo de organizaciones nunca existieron del todo en la educación superior mexicana, y resultan “existentes” mediante la muy común tendencia humana a reconstruir el pasado como negación de los males del presente?
- Otra posibilidad es que sí ha existido un proyecto orgánico, pero ocurrió en una parte muy limitada del sector académico que, extrapolando sus características, las impuso en todo el conjunto del oficio, de tal manera que hoy vivimos normados por las maneras, estilos, modos de hacer y reconocer a los de su misma especie (o estirpe), merced a la relación estrecha que establecieron con el poder político a mediados de los años ochenta, de tal manera que, quizá, ¿lo que echamos de menos es la organización de una alternativa al modelo dominante de regulación del oficio? ¿Extrañamos lo que no hemos conformado, desde el estrecho margen en que estamos ubicados por el dominio, en el campo académico, de un sector que sí se organizó e imprimió en el conjunto su lógica?
- Una pregunta ineludible es la siguiente: en nuestros días, a tres lustros de iniciado el siglo XXI, somos los propios académicos, en todas las áreas en que se descompone la actividad académica (“desde la A de agronomía

hasta la Z de zootecnia”) los que llevamos a cabo los procesos de valoración del trabajo de nuestros colegas, operando con los criterios establecidos. ¿Significa esto la aceptación de los mismos, es un reflejo de sobrevivencia, ha habido un proceso de adaptación o interiorización que conducen a “hacerlos nuestros” y considerarlos naturales o, al menos, razonables?

- Su puesta en marcha y ejercicio han sido centralistas y, por ende, han llevado el calificativo de nacionales: ¿es esto correcto, irremediable, inmutable?

Tanto la pregunta general como las específicas que se señalan, y otras que el lector puede añadir,¹ son materia de investigación empírica. A juicio de quien esto escribe, con mucha facilidad se les responde con base en la experiencia inmediata de quien emite la respuesta, y se requieren, sobre todo para algunas, proyectos y procesos detenidos de investigación. Está pendiente esta tarea.

Sin embargo, puede ensayarse una mirada al futuro de la universidad, y de sus académicos con, en y para ella, a partir de una conjetura que remite a las preguntas previas:

1. Lo ocurrido desde 1985, con la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), reforzado a partir de los años noventa con la puesta en marcha de estímulos, becas, primas al desarrollo y otras maneras de llamar a la concreción de una lógica fundada en las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), produjo un proceso de individualización y fragmentación de las trayectorias, acorde con el carácter “irracional” (fuera del cálculo acertado dado el contexto) de toda actividad colegiada, debido que no influía en la obtención de ingresos.
2. Por ende, la construcción o mantenimiento de estrategias colectivas ha sido desplazada por un movimiento individual de maximización de ganancias, beneficios laborales y distinciones simbólicas.

¹ Como, por ejemplo: ¿debatir si es adecuado el sistema de elección de las autoridades universitarias en la UNAM, incluido el rector, por parte de una Junta de Gobierno de 15 notables, es intrascendente o innecesario? El mismo hecho de que se afirme la necesidad del “sigilo” para tomar la decisión como garantía de estabilidad es todo un signo de la insignificancia que se atribuye el (y al) personal académico en estas cuestiones.

En caso de que la conjetura de asidero a lo empíricamente ordenado a través de la investigación, la cuestión a la que da lugar, tanto en la escala de la investigación como en el de la política universitaria, es:

1. Dado el impacto en la orientación de las acciones del predominio de la regulación de la actividad académica a través de las TMC, durante tres décadas, o al menos un cuarto de siglo, ¿hay posibilidad de cambio? ¿Tiene oportunidad el retorno a una modalidad de regulación del trabajo con base en el salario, que haga posible como fundamento la actividad colegiada en el desarrollo de la carrera académica?

Hay lugar a dudas. La lógica de las TMC no sólo se ha instalado, sino que es muy probable que sea ya parte de lo que se considera “natural”: es la forma normal de desarrollo de la vida académica, no un lapso o periodo de emergencia para resolver una crisis coyuntural, sino el modo más adecuado de llevar las cosas.

Es importante recalcar el punto: ¿es posible regresar a la regulación del oficio académico por la vía colectiva o colegiada, o las estrategias individuales son ya constitutivas no sólo de nosotros (los que tenemos entre 25 y 35 años de trayectoria), sino de las generaciones de académicos que hemos formado durante estos años? Como sólo se destruye lo que se sustituye, no basta con enunciar todos sus inconvenientes... ¿hay en el horizonte otra modalidad susceptible de ser adoptada y aceptada por los que han seguido esta modalidad individualizadora en su trayecto, y los que se han formado y preparado para ella? No, al parecer.

¿Hay reversa, modificación relativa de la tendencia, o ya está tan afianzada que los propios futuros académicos se socializan en su formación con ella, y son socializados por los mayores, sean críticos o no del sistema, dado que es cuestión de sobrevivir en el ambiente establecido?

Una posibilidad sería una alternativa: ¿es factible (y cómo) empujar una transición que sostenga la lógica actual para la generación de los mayores —a los que el sistema les ha cambiado las reglas tres veces en su carrera: salarios buenos al inicio, crisis en medio, y las TMC para los años más recientes— y que los nuevos académicos entren en un sistema de carrera

académica basado en el salario, con procesos de evaluación serios, no centralizados como ahora en el SNI, que residan en las propias instituciones para fortalecerlas? Quizá... pero con sólo mencionarlo los propios jóvenes que estudian doctorado se alarman, pues en su horizonte está el SNI más allá del dinero: es signo de prestigio y distinción... Es difícil, aunque no imposible.

Si no fuese ni siquiera probable lo antes dicho (una transición basada en la distinción de dos o hasta tres generaciones con procederes diferenciados, para arribar a un sistema de desarrollo del oficio con base en sueldos y ascensos paulatinos), dada la inercia del sistema, o la naturalización de este orden de regulación y diferenciación académica que lo ha llevado a ser válido y legítimo, o en otra clave teórica, hegemónica, ¿se podría modular para establecer ya una especie de carrera académica general con dos caminos: el de la docencia y el de la investigación? ¿Cómo?

¿Y los invisibles?

Todo lo antes apuntado remite al personal de tiempo completo. Es decir, a una minoría de los integrantes de la “profesión de profesiones” por su carácter formativo de todos los saberes consagrados por la venia universitaria. En efecto, en números redondos, de los 320 mil académicos, 80 mil son de tiempo completo. Una cuarta parte. Al 75 por ciento lo conforman los profesores por horas, también llamados de tiempo parcial. Sin poder precisar su monto, hay tres categorías posibles: *a)* los sobrevivientes de la condición del catedrático de antaño, esto es, quien tiene fuera de los recintos universitarios su mercado de referencia, y va a la universidad por unas horas; *b)* conformado este conjunto por quienes realizan sólo esta actividad, por un lapso corto de la jornada, sin tener interés en ampliar su tiempo de dedicación, y *c)* los que acumulan muchas horas, tantas como les sean posible, pues su espacio laboral es la academia, sólo en la docencia, y a los que podemos llamar “tiempos repletos”. A su vez, son cerca de 25 mil los académicos que laboran en las escuelas normales del país, públicas y privadas, a los que los estudios sobre los académicos han dejado, de manera incorrecta, fuera del universo por considerar.

Hay más preguntas: ¿quiénes son los profesores de tiempo parcial, cuántos por cada uno de los tipos, de qué se hacen cargo (probablemente son los que sostienen el grueso de las labores de docencia en la licenciatura)?, ¿cómo se distribuyen al considerar las diversas disciplinas o las modalidades institucionales de adscripción?

Y pertenecientes tanto a los que existen y a los invisibles, hay todavía un sector “más invisible”: las académicas. Se han realizado estudios, y muy valiosos, en torno a las académicas, esas intrusas en la Universidad (Buquet, 2013), pero aún es poco lo que se sabe de la condición y los órdenes de género en la profesión académica en general.

¿Y entonces?

Hay una agenda de investigación amplia, eso es claro. Pero la agenda de organización política de este sector es incierta: ha habido iniciativas de establecer colectivos interinstitucionales, sin éxito; incluso este modelo de trabajo a destajo por la vía de las TMC se emula en otras partes de América Latina. En cierto modo, la Reforma Educativa para el nivel básico y obligatorio tiene, en la noción de Servicio Profesional Docente, la idea de estimular a las y los profesores por una vía similar a la reportada: a través de otorgar ingresos adicionales mediante evaluación periódica de la producción y actividad individual.

¿Por dónde y cómo intentar una estrategia colegiada más allá de pequeños enclaves que resisten contra la corriente? ¿Es ya imposible el retorno? ¿Sólo nos queda intentar encauzar al río, dado que estos caudales no regresan una vez que brotan? ¿Es posible, retomando la inercia y la raigambre del modelo actual, modularlo y quitar sus peores aristas? ¿Tiene sentido?

Por el lado que haya respuestas a estas preguntas, u otras, en buena medida irá la o las universidades... no sé si durante todo el siglo XXI (el largo plazo se acorta cada vez más), pero sí en el pequeño horizonte que nos es permitido ver. No todo depende, por supuesto, de los académicos, sobre todo si el nivel de organización no avanza. Pero considero que sin los académicos, y una fuerte autocrítica, el rumbo será ajeno a uno de los actores

centrales... quizá precisamente por no ser tal: actor, sino estar sujeto, sentido como espectador, rehén no sólo de las políticas sino de un sentido de fatalidad que es preciso revisar. Indolentes.

Hay mucho que pensar en esta dimensión de la vida académica, aunque no otorgue puntos para obtener más dinero. Para ello, y en tanto es posible una convergencia mayor, ¿por qué no generar una asociación de los que realizan investigación sobre la educación superior en México? Será, al menos, empezar con algo a nuestro alcance. ¿Será posible? Más nos vale.

Fuentes consultadas

BUQUET, Ana, Jennifer Cooper, Araceli Mingo y Hortensia Moreno (2013). *Intrusas en la Universidad*, México, PUEG-UNAM/IISUE-UNAM, UNAM.

En defensa de la universidad pública

María Herlinda Suárez Zozaya*

Este Coloquio parte de la pregunta ¿hacia dónde va la universidad? Para abordarla es necesario reflexionar en el futuro y hacer una evaluación de alternativas. Lo escrito por Hannah Arendt, en su famosa obra *La condición humana* (1996) sintetiza las opciones extremas que se pueden visualizar cuando se piensa en el futuro.

Arendt escribió:

No hay razón para dudar de nuestra capacidad para lograr lo bueno, es decir para mejorar las cosas; de la misma manera tampoco existe razón para poner en duda nuestra actual capacidad de destruirlo todo, incluso la vida misma.

Con esta sentencia, la autora advierte que el futuro (y en consecuencia también el presente) es una construcción social. Así que, si lo que está por venir resulta bueno o malo dependerá de las capacidades, de los proyectos y de las acciones de los actores sociales. Dicho de otra forma: la respuesta a la pregunta ¿hacia dónde va la universidad? está en función de la relación entre el futuro y la política.

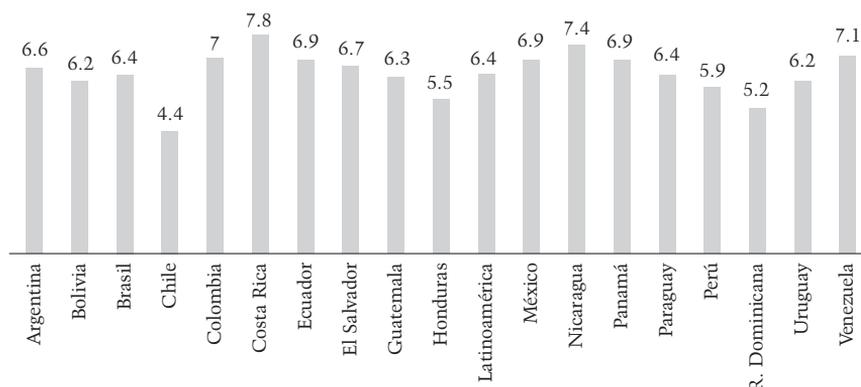
Partiendo de lo anterior, debemos considerar que, a pesar de que durante las tres últimas décadas en varios países de la región latinoamericana ha habido gobiernos críticos al neoliberalismo, en general, en nuestras sociedades está inserta la tendencia de colonización de las universidades públicas por la lógica del mercado. Esta lógica es coincidente con el proyecto de la globalización económica, el cual se encuentra dominado por las tradiciones y modelos universitarios del mundo anglosajón.

* Investigadora del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM), UNAM y miembro del Seminario de Educación Superior de la UNAM.

Según parece, la percepción social que priva actualmente en todos los países latinoamericanos respecto a la calidad de la universidad pública no es la deseable. Las estadísticas que entrega el Informe de la OEI, 2012, *Miradas sobre la educación en Iberoamérica*, cuya fuente es el Latinobarómetro, muestran que, en los países que integran la región, el valor del promedio sobre la valoración social de la calidad de las universidades públicas no llega ni a 6.5, en una escala del 1 al 10 (véase gráfica 1).

Gráfica 1

VALORACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN UNA ESCALA DEL 1 AL 10



En otra gráfica, que por razones de espacio no incluyo aquí, el mismo documento expone que la puntuación recibida por las universidades privadas es un poco mayor a la que se le otorga a las públicas, aunque ciertamente no por mucho, excepto en Chile, donde la diferencia a favor de la educación superior privada es francamente notable. Al interpretar estas estadísticas, hay que tomar en cuenta lo que advierte el propio documento de la OEI: “este resultado ha podido estar influido por las circunstancias específicas, educativas y generales, del país en el momento de realizar la encuesta”.

Independientemente de que la percepción sobre la calidad de las universidades públicas latinoamericanas se corresponda con la realidad, es cierto que es resultado de la capacidad que en la región han tenido el proyecto y el discurso neoliberal para permear la cultura. Sin menoscabo del reconocimiento de que en los distintos países e instituciones privan tradiciones y realidades diversas, la tendencia homogeneizadora ha sido la imposición

de los criterios y valores del mercado a las instituciones públicas de educación superior. De ahí que pueda decirse que el futuro de la universidad pública fue construido a partir de la lógica de los mercados, nacionales e internacionales, así como del manejo de recursos financieros a partir de la evaluación.

Pero cabe preguntar, ¿qué hicimos, o que no hicimos, los actores que estamos comprometidos con la universidad pública, para provocar esta situación?, ¿qué hicieron “los otros”?

Aquí, vale la pena revelar que la identidad de “los otros”. Para los neoliberales, el Estado representa la clave para generar condiciones de mercado. A sus actores les corresponde favorecer la introducción de criterios empresariales en los servicios públicos. En resumen, quien ha comandado la batalla contra la universidad pública ha sido el Estado.

Para nadie es un secreto que el desprestigio del contrario es una estrategia utilizada para ganar batallas; esta forma de actuar se conoce como “Leyenda Negra”. En el marco de las exigencias de la globalización, en América Latina durante la década de los noventa del siglo pasado y la primera del presente, se llevaron a cabo acciones de descrédito a la educación pública.

Entre otras cosas, se sembró y cultivó en el imaginario colectivo de las sociedades de nuestros países la leyenda de que la educación pública es de mala calidad y que resulta aceptable y conveniente apoyar a la educación privada con recursos públicos. Las coberturas mediáticas dominantes transmitieron el mensaje de que estudiar en instituciones de educación privada trae mayores beneficios.

Para demeritar a la educación pública, y específicamente a las universidades, los medios de comunicación, al servicio de quienes poseen el poder político y económico, bombardearon a la sociedad con imágenes y afirmaciones denigrantes de los centros públicos de enseñanza, de sus estudiantes y docentes. Asimismo, instalaron una obsesión por las mediciones y las comparaciones a partir de la promoción e implantación de una serie de indicadores sobre la calidad de las instituciones educativas y del desempeño de profesores y estudiantes. Por cierto, que la relación de estos indicadores con la medición efectiva de la calidad académica ha sido puesta varias veces en entredicho, y sus metodologías de cálculo no siempre han sido las idóneas pero quienes tienen el poder no le han dado importancia a esto.

En México, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) fue seriamente atacada. Entre otros agravios, se acusó a sus profesores y estudiantes de tener mala preparación académica y a sus egresados de enfrentar serias dificultades para encontrar trabajo, debido a la desconfianza generalizada de los empleadores hacia la institución. No pasó mucho tiempo para que la realidad mostrara que las acusaciones eran exageradas y que, si bien la institución tiene muchas cosas que mejorar, detrás de las acusaciones “había gato encerrado”.

En la actualidad, la UNAM goza de buen prestigio, es considerada la mejor universidad del país y una de las mejores de Iberoamérica. Revertir la opinión desfavorable fue posible gracias a que hubo actores dispuestos a hacer frente a las fuerzas preparadas para destruir la institución, que constituye un símbolo de la educación pública de nivel superior en México.

Con todo, las estadísticas a las que se hizo referencia arriba son indicativas de que las sociedades de la región piensan que, en general, sus universidades públicas son mediocres. Pregunto: ¿podremos impedir que el futuro de la universidad pública sea construido a partir de los planes y proyectos de quienes consideran que esta institución es inconveniente para sus intereses?

Al respecto, Rossana Reguillo nos recuerda que: “En las prácticas y lecturas del mundo de los jóvenes radican pistas clave para descifrar las posibles configuraciones que asuma la sociedad en el futuro” (Reguillo, 2000).

Así que para tener una idea del futuro de la universidad pública, debemos comenzar por poner atención en lo que piensan y están haciendo los jóvenes,² principalmente los que son estudiantes universitarios. Sin duda, lo primero es reconocer que han sido y son actores protagónicos en la configuración de la universidad latinoamericana.

Desde finales de la década de los noventa, cuando en México estalló el movimiento estudiantil cuya principal protesta se fincó contra el alza de cuotas en la UNAM, en varios países de la región se han registrado manifestaciones de estudiantes que han reivindicado el derecho a la educación pública, gratuita, de calidad y sin fines de lucro. En todos los casos sus reclamos y propuestas han contado con amplio apoyo social.

²El uso genérico que del masculino se basa en su condición de término lingüístico no marcado por la oposición masculino/femenino no debe interpretarse como androcentrismo ni lenguaje sexista. Nada más lejos de mi intención que excluir o no visibilizar a las mujeres.

En efecto, a pesar de que a los jóvenes contemporáneos se les suele asignar el estigma social de ser políticamente apáticos y se les acusa de no querer asumir responsabilidades ciudadanas, durante los últimos 15 años en América Latina su protagonismo político creció. En México, Chile, Brasil, Argentina, y en otros países de la región, los jóvenes han dado muestra de su interés y voluntad por defender la educación pública.

En nuestras sociedades estamos acostumbrados a no escuchar lo que dice la juventud y a mirar lo que hacen los jóvenes con desconfianza. Esta costumbre la han exacerbado los medios de comunicación que suelen representarlos como seres dañinos, peligrosos, vándalos y delincuentes. Las opiniones, preocupaciones, demandas y propuestas de los jóvenes respecto a la educación pública no han sido tomadas en cuenta seriamente, pero, sin duda, sus movilizaciones han contribuido a que actualmente las políticas privatizadoras y mercantilizadoras de la educación sean cuestionadas y causen desconfianza en la sociedad. Ciertamente, quienes las promueven y apoyan no han podido moverse a sus anchas.

Tenemos que reconocer que los jóvenes que han expresado en marchas y otras manifestaciones públicas su adhesión a la universidad pública, no son la mayoría. Cabe aquí hacer alusión a lo dicho por Carlos Monsiváis (2004): “Por estudiantes se entiende por lo común a la minoría activa que, por su impulso o por la inercia de los demás, representa a la totalidad”.

Empero, es obvio que a pesar de que los estudiantes movilizadas no sean la mayoría, son muchos. Basta con recrear las imágenes sobre las manifestaciones estudiantiles de los últimos años, que quedaron grabadas en nuestras mentes, o recurrir a las fotos a las que puede accederse utilizando medios electrónicos para afirmarlo. Además, junto con los estudiantes, miles de personas han recorrido y llenado calles y plazas de nuestras ciudades. La defensa social de la universidad pública ha sido ampliamente conocida y reportada.

Por su parte, encuestas e investigaciones han demostrado que la enorme mayoría de los jóvenes no hacen uso de los canales institucionales para desplegar y movilizar sus capacidades de agencia. Su involucramiento activo en la construcción de su futuro y el de las sociedades en las que viven, así como sus demandas, expectativas y estrategias respecto a la educación

superior se asientan, cada vez más, en el mundo de lo cotidiano y de la cultura. Sus acciones políticas no se nos muestran visibles si las buscamos tan sólo en los medios y lugares tradicionales. Suceden fuera de los marcos normativos y regulados, y se expresan en un sinnúmero de prácticas, representaciones y experiencias nuevas.

A estas alturas de mi exposición, debo hacer un señalamiento obligado: a nivel de la región, y con importantes diferencias nacionales, la participación de la matrícula pública en el total de estudiantes inscritos en el nivel superior es prácticamente igual a la de las privadas. Sin embargo, en las primeras es donde se concentran los estudiantes de escasos recursos económicos y culturales.

En México, Brasil y Argentina se registran mayores diferencias sociales entre los que concurren a universidades del sector público y los que asisten a establecimientos privados; en cambio, en países como Chile, Colombia y Ecuador —en los que la presencia del sector privado es mayor— las diferencias sociales entre los estudiantes según sector del establecimiento son menores (Pereyra, 2008). La desigualdad forma parte de la experiencia universitaria de los jóvenes; defienden la universidad pública porque intuyen, si no es que lo saben, que esta institución es indispensable para luchar por la justicia social y el funcionamiento y preservación de la democracia.

Si bien es cierto que la proporción de estudiantes de escasos recursos es significativamente mayor en las universidades públicas respecto a las privadas, es necesario desechar la idea de que los jóvenes que estudian en universidades públicas son los que no tienen suficientes recursos para pagar una institución privada. Diversos estudios han demostrado que buscan ingresar a una universidad pública porque, en la tradición latinoamericana, todavía goza de prestigio.

Cuando menos en México, la adhesión cultural de los jóvenes a la universidad pública se hace evidente a través de la respuesta negativa que un poco más de la mitad de los estudiantes matriculados en universidades privadas da a la pregunta ¿esta escuela fue tu primera opción? (véase cuadro 1). En contraste, a esta misma pregunta, los jóvenes que estudian en establecimientos de educación superior pública contestan, en mayoría, afirmativamente.

Cuadro 1

MÉXICO: PORCENTAJE DE ESTUDIANTES MATRICULADOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR, SEGÚN TIPO DE INSTITUCIÓN, QUE RESPONDIERON NEGATIVAMENTE A LA PREGUNTA: ¿ESTA ESCUELA FUE TU PRIMERA OPCIÓN?

IES públicas	31.7
Universidades públicas estatales	29.4
Subsistemas tecnológicos	36.8
Universidades públicas federales	24.7
Escuelas normales	35.8
IES particulares	52.2
Total	37.1

Fuente: Encuesta Nacional de Alumnos de Educación Superior, 2010.

En esta respuesta se encuentra un dato clave para descifrar las prácticas, las experiencias y las representaciones de los jóvenes que finalizan la educación media superior y quieren completar su trayectoria educativa en el nivel superior. En México, por lo general, las instituciones públicas de educación superior de más tradición son percibidas por estos jóvenes como mejor opción que las de gestión privada. Los datos de la Encuesta de Estudiantes de la UNAM (ENEUNAM, 2011) (Juárez, 2012) revelan que es muy bajo el porcentaje de jóvenes matriculados en esta institución que, de tener la oportunidad, se cambiarían a una universidad privada (véase cuadro 2).

Cuadro 2

UNAM: PORCENTAJE DE ESTUDIANTES, SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO, QUE RESPONDIERON AFIRMATIVAMENTE A LA PREGUNTA: ¿DE TENER LA OPORTUNIDAD TE CAMBIARÍAS A UNA UNIVERSIDAD PRIVADA?

Nivel socioeconómico	%
Bajo y medio	7.6
Alto	4.4

Fuente: Encuesta de estudiantes de la UNAM, ENEUNAM 2011.

Los jóvenes estudiantes de hoy nacieron y han sido educados en un contexto en el cual ha tenido gran peso el discurso que enfatiza la desigualdad de destinos, dependiendo del tipo del establecimiento en que se estudia. Prácticamente durante toda su vida han estado expuestos al mensaje de que titularse en una universidad pública es una elección equivocada. Se les invita continuamente a que orienten sus demandas hacia la posibilidad de

obtener préstamos, vales y becas crédito, a fin de que puedan pagar sus estudios en universidades privadas. Pero, el resultado de que estudiantes accedan al sistema crediticio para poder pagar por su educación es bien conocido. En Chile, muchos jóvenes entre 18 y 29 años están endeudados debido a que han tenido que pagar por su educación (INJUV, 2013); se han visto obligados a empeñar su futuro.

Los jóvenes que se movilizan públicamente en marchas y manifestaciones en contra de las privatizaciones, así como los que siguen reclamando ingreso a las universidades públicas de prestigio, están ejerciendo su derecho a disentir y de oponer razones a la ideología y a la praxis dominante. Sabiéndolo o no, están impidiendo que la universidad deje de ser un espacio plural de deliberación política y procurando que siga siendo un espacio desde donde es posible pensar y opinar distinto.

Conviene dejar claro que el destino de la universidad pública está relacionado con la disputa por el futuro. Al mercado le estorba la dimensión pública de la universidad porque invita a los actores a ser críticos y a imaginar, plantear, discutir y defender propuestas de futuro socialmente comprometidas. Así pues, la respuesta sobre el rumbo que tomará la universidad forma parte de la confrontación entre actores que plantean y defienden posiciones y proyectos de futuro distintos.

Fuentes consultadas

- ARENDRT, Hannah (1996). *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
- INJUV (2013). *Endeudamiento y conocimiento del sistema financiero en jóvenes. Jóvenes de 18 a 29 años*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile.
- OEI (2012). *Miradas sobre la educación en Iberoamérica*, Madrid, OEI.
- MONSIVÁIS, Carlos (2004). "Cuatro versiones de autonomía universitaria", *Revista Letras Libres* (en línea). Disponible en (<http://www.letraslibres.com/index.php?art=9978>). Consultado el 11 de enero de 2016).
- PEREYRA, Ana (2008). "La fragmentación de la educación en América Latina: educación pública vs. la educación privada", *Revista Perfiles Educativos*, vol. 30, núm. 120, México.
- REGUILLO, Roxana (2000). *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*, Buenos Aires, Norma.

SUÁREZ, María Herlinda (2012a). "Educación superior pública y privada en México. Desigualdades institucionales y opiniones de los estudiantes", en María Lucero Guzmán y Roxana Boso (coords.), *Juventud precarizada*, Cuernavaca, CRIM-UNAM.

——— (2012b). *Encuesta de estudiantes de la UNAM, ENEUNAM 2011*, SES-UNAM.

Las organizaciones internacionales como actores en el campo de las políticas de educación superior

*Jorge Balán**

Tres agencias intergubernamentales, muy diferentes en su misión, estructura interna, cultura institucional e historia, son las organizaciones más activas en este campo (Martens *et al.*, 2007; Shahjahan, 2012; Verger *et al.*, 2012). Otras organizaciones intergubernamentales, principalmente de carácter regional, son en muchos casos relevantes, pero no podremos considerarlas aquí. El campo de las organizaciones internacionales incluye también organismos no gubernamentales de distinto género, como las filantrópicas y las asociaciones científicas y profesionales, algunas muy influyentes en el campo educativo pero que no trataremos en este trabajo.

Tres agencias intergubernamentales —la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el grupo del Banco Mundial— han tenido una presencia global más sostenida e influyente desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días, aunque sólo la UNESCO tuvo desde sus inicios un foco educativo en sus programas. En ese largo periodo, lógicamente, ellas han experimentado cambios, a menudo profundos, en sus objetivos, programas y recursos disponibles, a pesar del peso de la inercia institucional incorporada en la cultura organizativa y en las orientaciones de los cuerpos profesionales encargados de la elaboración e implementación de sus programas.

El objetivo principal de esta breve revisión, basada en una selección de los estudios recientes sobre estas tres organizaciones, sus programas y estructuras internas, es subrayar los cambios acontecidos en este campo en las

* School of International and Public Affairs, Columbia University.

últimas décadas en sus respectivos y tan distintos perfiles y sugerir que, dentro de una relativa reducción de actividades ocasionada en parte por la crisis económica, las tres organizaciones pasan por un periodo de reformulación de sus objetivos y formas de actuación en el campo de las políticas de educación superior.

UNESCO

La UNESCO es una organización dentro de la familia de las Naciones Unidas, representativa de los países que la integran con voz y voto en su gobierno, aunque obviamente no de igual peso en su financiamiento ni en el poder interno. Creada en la inmediata posguerra, tuvo desde sus inicios como misión última afianzar la paz internacional fortaleciendo la cooperación en el campo de la ciencia, la educación y la cultura. Para ello, se propuso crear un cuerpo profesional comprometido con el internacionalismo e independiente de las presiones ejercidas por las potencias mundiales ansiosas por ganar espacios para sus ideologías e intereses nacionales (Rangil, 2013), sin lograrlo nunca cabalmente dada la incidencia que tienen los gobiernos de países miembros en el reclutamiento de su personal. En cada región y país del mundo donde actúa, la UNESCO debió responder cada vez más a las demandas y condiciones impuestas por los gobiernos para la implementación de acciones consistentes con sus programas, definidos desde los escritorios centrales.

América Latina tuvo una participación importante en los inicios de la organización, ya que contaba con una proporción considerable de los votos de países miembros antes que los procesos de descolonización permitieran a otras regiones del mundo una representación más equilibrada. Por su parte, la UNESCO tuvo un papel muy importante en la modernización de las ciencias sociales en América Latina durante los años cincuenta y sesenta, en particular facilitando la creación de organizaciones como Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Comisión Latinoamericana de Ciencias Sociales (CLACSO), y posteriormente en la educación superior con la creación de iniciativas regionales como el IESALC. En tiempos más recientes, la organización canalizó los puntos de vista e intereses de importantes grupos de expertos y administradores educativos de la región, dándoles un

espacio en los debates internacionales. La organización, sin embargo, ha tenido escasa influencia propia y mucho menor capacidad de iniciativa para influir en los debates y políticas regionales.

La dependencia de los aportes desigualmente originados en los países más ricos y la reticencia de Estados Unidos, por mucho tiempo el principal soporte económico de la organización, para aceptar decisiones políticas adoptadas por una mayoría de los países miembros, generaron crecientes restricciones económicas. Dada la disminución de los fondos duros, aplicados mayoritariamente para enfrentar los gastos fijos de la organización, la UNESCO tendió progresivamente a depender para cada programa y proyecto de la voluntad de los países donantes, razón por la cual este organismo actúa como foro de debates y promoción, pero con escasa capacidad de formular sus propias recomendaciones de política de forma autónoma.

En el campo de la educación superior, la UNESCO cumplió hasta hace poco dos funciones importantes. La primera, como legitimador o garante frente a los financiadores en países ricos e intermediario con los gobiernos en los países que reciben asistencia técnica y financiera. En ese papel, la organización tiene escaso poder de maniobra y limitada influencia en la orientación de las políticas. La segunda función, desempeñada a menudo en coordinación con otros organismos internacionales como el Banco Mundial, consiste en la realización de convocatorias de expertos y funcionarios de la educación superior para la promoción de debates y la publicación de documentos de variada naturaleza que sirven para orientar las políticas gubernamentales en este campo. Esta función adquirió particular relevancia en el periodo de 1990-2012, debido a la aceleración del flujo de personas, programas y capitales en el campo educativo, la rápida renovación en la investigación y en los instrumentos de política educativa, y el prestigio con que contaba la UNESCO entre los gobiernos de Asia, África y América Latina.

Los esfuerzos vinculados con esta segunda función fueron visibles en la realización de las dos conferencias mundiales de educación superior de 1998 y 2009, y en las conferencias regionales que nutrieron a esta última, así como el informe sobre tendencias en la educación superior a nivel global preparado por un amplio conjunto de expertos para esta última conferencia (Altbach *et al.*, 2009). Esa función ha sido mucho menos prominente en años recientes, en gran medida por la crisis prolongada de financiamiento que

sufre la organización, simbolizada por el cierre de actividades regionales tales como el centro europeo de educación superior en 2010 y el cese de la publicación *Higher Education in Europe* (Altbach, 2014).

OCDE

Fundada en 1948 como la Organización para el Desarrollo Económico Europeo, encargada de administrar los fondos del Plan Marshall, su notorio éxito en la promoción de la cooperación internacional la llevó a incorporar a Estados Unidos y a Canadá como países signatarios de una nueva convención con la intención de transformarse en un actor global, a partir de 1961 bajo el nombre actual de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Cuenta actualmente con 34 países miembros, mayoritariamente de alto ingreso por habitante, casi todos europeos. Dos países de América Latina, Chile y México se han incorporado en años recientes. La educación y el entrenamiento profesional pasaron a formar parte de sus programas desde los años sesenta, desarrollando una capacidad propia de análisis y asesoramiento en el área en colaboración con expertos del campo académico, en particular de los países del Atlántico norte.

Desde sus inicios, la OCDE se destacó en la producción de datos educativos comparativos, la realización de estudios y proyectos, y la promoción del debate sobre políticas de educación superior, predominantemente en el medio europeo, por más que el número de países no europeos que la integran haya crecido. Canadá y Estados Unidos, hasta la década de los ochenta, tendían a prestarle escasa atención, por más que a menudo expertos de esos países tomaran una parte muy activa en los debates y estudios comparativos, y sus sistemas sirvieran implícita o explícitamente como modelo diferenciado, masificado, descentralizado y mixto público-privado, frente a la realidad europea continental de sistemas públicos, centralizados en su financiamiento y gobierno, en proceso más reciente de masificación y diferenciación. Esto ha tendido a cambiar recientemente, pero sólo en los márgenes. Es notorio, por ejemplo, cómo el debate de las políticas en Estados Unidos sólo comenzó a tomar en cuenta en los últimos 15 años la posición relativa de su sistema dentro del contexto de la OCDE, en particular para

enfrentar los desafíos de la globalización y la competencia internacional para sus instituciones y programas.

Países no europeos, como Japón y Corea del Sur, destacados en el contexto global por la exitosa participación del sector privado en la financiación y el gobierno de sus instituciones, rara vez son tomados como modelos de masificación diferenciada para Europa, pero sí resultan útiles en la orientación de políticas para otros países alejados del Atlántico norte, en particular en Asia, África y América Latina. Los nuevos socios, tanto de Europa del Este como de América Latina, cuentan más como clientes que como gestores activos en la formulación de políticas. A pesar de estas limitaciones, la OCDE es seguramente la agencia que tiene más capacidad propia, si bien en asociación con la Unión Europea, para establecer bases de datos comparativos, llevar adelante programas y proyectos multinacionales y servir de caja de resonancia para la formulación e implementación de políticas en el medio europeo tendientes a la formación de un espacio común que incluye las políticas de educación, ciencia y tecnología (Grek, 2014). En los últimos años, su presencia en la educación básica ha sido fundamental por la vía del Programa Internacional de Evaluación Estudiantil (PISA, por sus siglas en inglés), mientras que en la educación superior ha sido un actor fundamental en el avance e implementación de los acuerdos de Bolonia. Su presencia en América Latina, aunque importante por la relevancia de los datos y análisis comparativos, se limita en la práctica a los dos países miembros: Chile y México.

Con el final de la guerra fría, la OCDE se convirtió en un centro especializado en políticas y análisis comparativo de datos internacionales, particularmente en el área educativa, fortaleciendo notoriamente su capacidad instalada dentro del Directorado de Educación, Empleo y Asuntos Laborales y Sociales, creado en 1991, que ya para el año 2000 se convertiría en el Directorado de Educación, señal de la jerarquización del área dentro de la organización. La adopción de nuevas orientaciones en política educativa, así como un nuevo programa sobre indicadores, la compatibilización de distintas fuentes de información estadística y la publicación del anuario estadístico *Education at a Glance*, le permitieron a la OCDE consolidar su posición en un momento en que crecía notoriamente la demanda de los gobiernos por información comparativa que orientara sus acciones dentro de la economía del conocimiento (Sellar y Lingard, 2014). Pero más que todo el

desarrollo del PISA, condujo al definitivo fortalecimiento de la organización en el campo global de las políticas en la educación básica, suplementado poco después con el desarrollo de la evaluación de competencias de los adultos y las pruebas PISA para escuelas. Estos desarrollos, a su vez, le permitieron a la OCDE reformular sus actividades tradicionales en la educación superior y poner en marcha un instrumento semejante a PISA en el terreno más riesgoso de la evaluación del aprendizaje en ese nivel de estudios.

Durante la segunda mitad de la década pasada, el Directorado lanzó la fase experimental para el desarrollo de Assessment of Higher Education Learning Outcomes (AHELO), la medición internacional de resultados del aprendizaje en la educación superior, construyendo sobre los avances recientes en el campo de la medición llevados a cabo en Estados Unidos (Roksa *et al.*, 2009). AHELO, como sus predecesores, pretende evaluar la calidad de los cursos e instituciones mediante pruebas que miden el aprendizaje estudiantil, utilizando el concepto de valor agregado por los respectivos cursos. El camino, sin embargo, resultó en este caso ser mucho más riesgoso y sujeto a avances y retrocesos que en el caso de PISA, hasta el día de hoy cuando su aplicación generalizada es aún incierta. En efecto, en poco tiempo AHELO perdió credibilidad entre los expertos internacionales, quienes objetaron la pretensión de estandarizar los resultados para evaluar el *performance* de los cursos e instituciones, y no obtuvo el apoyo necesario entre los países miembros para seguir adelante, en parte debido a los altos costos en un momento de significativas restricciones presupuestarias en Europa (Shahjahan y Torres, 2013; Morgan y Shahjahan, 2014). La OCDE anunció en una conferencia reciente el lanzamiento de un proyecto nuevo para el monitoreo y análisis de los cambios en la educación superior, estableciendo puntos de referencia cuantitativos (*benchmarks*) sobre sus resultados para evaluar cómo los distintos sistemas se ubican de acuerdo con una serie de dimensiones de resultados, y permitiendo identificar fortalezas y debilidades dentro de los sistemas nacionales. No se trata, de acuerdo con sus directivos, de un nuevo AHELO cuyo futuro parece ahora más incierto que nunca, aunque la OCDE no abandonó el intento de medir resultados del aprendizaje (Sharma, 2015), ni se trata de otro sistema que pretenda construir un *ranking* de cursos, instituciones o países.

Aunque la OCDE carece de los instrumentos legales o los resortes financieros para promover determinadas políticas educativas en sus distintos

niveles entre los países miembros, a través de una amplia gama de actividades destinadas a generar datos estadísticos e indicadores comparativos sobre el funcionamiento de los sistemas nacionales, potenciadas por la capacidad propia de análisis en colaboración con organizaciones y expertos del área educativa en los países avanzados, su agenda educativa se ha convertido en un elemento significativo en la elaboración de políticas educativas por parte de los gobiernos no sólo de sus países miembros, sino a nivel global (Sellar y Lingard, 2014). La capacidad de análisis comparativo, en otras palabras, convertida en la clave de un enfoque científico para orientar las decisiones en el campo de las políticas educativas, ha sido la base de su incidencia global en el área (Martens, 2007).

Uno de los instrumentos más eficientes en el ejercicio de esa influencia en la educación superior, han sido las reseñas de políticas (*policy reviews*) temáticas y por países, elaboradas a pedido de los respectivos gobiernos nacionales por comités de expertos internacionales tras la realización de visitas cuidadosamente planificadas. Un estudio reciente (Hunter, 2013) analizó las reseñas de políticas contenidas en dos conjuntos de estudios. El primero abarca el análisis de la educación terciaria en 11 países avanzados, realizados entre los años 1996 y 1998; mientras que el segundo consiste en exámenes de los sistemas de 14 países, incluidos en este caso aquéllos de otras regiones, como México, durante el periodo 2006-2009. La principal conclusión del estudio es que, a pesar de los cambios en el clima ideológico y político de los últimos años, en particular frente a la crisis mundial de 2008, la retórica utilizada en esos informes, teñida por los temas y conceptos asociados con la postura neoliberal en política económica, no ha cambiado significativamente. En particular, el análisis pone especial énfasis en el papel de los mercados y del sector privado, en particular en la atención de las demandas crecientes provocadas por la masificación de la educación superior.

En realidad, como puede esperarse, las orientaciones de política educativa predominantes en los trabajos de la OCDE han cambiado mucho con el tiempo. En los años sesenta, el énfasis estaba puesto en los problemas de la calidad de la educación y la formación de recursos humanos para el crecimiento económico; mientras que en las dos décadas siguientes, la organización se interesó crecientemente en los temas de la desigualdad de oportunidades educativas y la necesaria democratización de la educación. Recién

a finales de la década de los ochenta, respondiendo al crecimiento explosivo del conocimiento y al rápido cambio tecnológico en la información y las comunicaciones, así como la expansión de los mercados mundiales, las preocupaciones de la OCDE en el campo educativo se volvieron más sensibles a las demandas de la economía (Papadopoulos, 1994).

El predominio de las perspectivas economicistas en la educación a partir de los años noventa dentro de las organizaciones intergubernamentales, con todo, ha sido menos marcado en la UNESCO que en la OCDE y, a su vez, menos en ésta que en el Banco Mundial, donde, sin embargo, también han ocurrido cambios significativos, como veremos enseguida. La reorientación reciente de la OCDE no parece tanto debido a una crisis ideológica como a las restricciones financieras y políticas del contexto europeo actual. En el campo específico de la educación superior, es posible que el proyecto AHELO haya resultado un fiasco político dentro del campo académico, generando críticas en una amplia gama de actores, que van desde asociaciones universitarias norteamericanas (como el American Council on Education), y muchos expertos en el tema, hasta voces preocupadas por el colonialismo intelectual de los organismos internacionales.

El Banco Mundial

En sus orígenes y durante las primeras dos décadas de su funcionamiento, el Banco Mundial (BM) concentró sus esfuerzos en el proceso de reconstrucción de la infraestructura para apoyar las economías europeas devastadas por la guerra. Sin embargo, unos años después los procesos de descolonización en Asia y África hicieron que volcara su atención al financiamiento de proyectos de infraestructura en países que nunca la habían tenido, iniciando sus programas de educación en los años sesenta, preocupado por la escasez de técnicos e ingenieros en esos mismos campos, favoreciendo proyectos dentro del campo de la educación técnica y vocacional frente a su comprobación de que existía una demanda insatisfecha en los mismos proyectos de infraestructura y en las actividades productivas que ellos estimularían. Entre 1962 y 1980, todos los préstamos educativos del Banco fueron justificados en términos de sus proyecciones de la demanda de mano de obra calificada.

En los años ochenta el BM extendió sus programas de préstamos educativos a la educación primaria y secundaria general, dejando de lado su anterior foco en la educación técnica, ya que se esperaba que allí tendrían mayores retornos las inversiones públicas que favorecían a la población de menores recursos. Las proyecciones de la necesidad de personal calificado que guiaron los préstamos del BM en el periodo inicial fueron abandonadas en favor de las estimaciones de las tasas de retorno a la educación. Esta justificación teórica, aunque muy debatida en círculos académicos, estaba en sintonía con el hecho entonces claramente constatado de que los países de las regiones subdesarrolladas habían dedicado escasos recursos por habitante a la educación básica en relación con la educación superior y, sobre todo, en proporción a su producto per cápita, dando lugar a una postura a menudo interpretada como hostil a la educación superior en los países menos avanzados, que le trajo la enemistad de sectores académicos y profesionales.

Desde entonces, la postura del BM en favor del cobro de aranceles para financiar parcialmente y hacer menos inequitativa la provisión de servicios públicos en las áreas de la salud y la educación, que favorecían a los sectores medios y altos, fue parte fundamental de esa confrontación con las élites civiles de esos países. Menos énfasis, según los críticos, era puesto por el Banco y otras agencias internacionales en la debilidad de los gobiernos para ampliar la base impositiva e invertir en servicios educativos y de salud destinados a la población pobre, en particular en las áreas rurales.

Un nuevo menú de políticas educativas vino de la mano del paquete de medidas de ajuste estructural promovido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) (en combinación con el BM) durante la década de los ochenta, cuando la fuerte recesión económica tornaba a los gobiernos más dependientes de la ayuda internacional, pero políticamente menos capaces de recortar sus presupuestos. Los sectores más afectados eran las clases medias urbanas vinculadas con el Estado mediante el empleo público y los servicios subsidiados, provocando fuertes reacciones políticas en grupos muy movilizados. La crisis tuvo su contrapartida dentro del Banco, en una confrontación cada vez más abierta entre autoridades centrales —fuertemente presionadas por Washington— y los equipos educativos regionales, provocando una verdadera revuelta del sector educativo. En esos años, el BM se había ya convertido en el principal financiador internacional de la educación en los países

menos desarrollados —con una escasa parte de sus esfuerzos orientada a la educación superior—, al mismo tiempo que sus economistas difundían perspectivas de la academia asociadas con la llamada Escuela de Chicago. Junto con los recursos financieros que manejaba, sus ideas hallaban amplio eco entre los economistas vinculados con la administración presupuestaria, pero tenían una repercusión menos favorable en los ministerios de educación y en las universidades públicas.

Un análisis detallado de los cambios en las orientaciones teóricas y en las prioridades del BM en la educación, que acompañaron a los virajes en la organización interna y el liderazgo del Banco, preparado por un economista con larga experiencia en el mismo, muestra el clivaje interno que produjo el menú de políticas económicas de los años ochenta y la reformulación iniciada desde mediados de la década siguiente (Heyneman, 2003). Según Heyneman, tres recomendaciones de política, basadas en el lenguaje de las tasas de retorno a la educación, fueron sostenidas con uniformidad en los préstamos del Banco durante los años ochenta. La primera consistía en volcar el balance de las inversiones en favor de la educación básica y secundaria, restando importancia a la formación vocacional y superior. En segundo lugar, urgía a los gobiernos a incrementar el costo privado de la educación universitaria (a pesar que muchos países estaban constitucionalmente inhibidos de cobrar por los estudios en las universidades públicas). Por último, recomendaba fortalecer el sistema de créditos educativos para facilitar el acceso de sectores de menores ingresos a la educación superior. Estas recomendaciones, además, se incluían dentro de un paquete mayor de medidas de orden fiscal, arancelario, impositivo y de política industrial, que en conjunto era negociado con las autoridades financieras, sin intervención de las autoridades educativas.

La elaboración y articulación del menú de políticas educativas provenía de la autoridad central del Banco, pero encontró oposición entre los encargados de algunas operaciones regionales, sobre todo en África, así como entre algunos profesionales del sector educativo, además de las críticas virulentas de académicos y políticos en los países que solicitaban los préstamos del Banco (Bennell, 1996; Samoff, 1996). A partir de esa revuelta interna, el Banco se sumió en un debate interno sobre la debilidad de sus

metodologías, reconociendo algunas de las distorsiones que resultaban de los supuestos detrás de la estimación de las tasas de retorno. Sin embargo, el Banco relegó la tarea de una revisión de las políticas en la educación superior a un equipo externo, apoyado de forma conjunta con la UNESCO, para que formulara un documento independiente (Task Force, 2000).

En los primeros 15 años de este siglo, los marcos teóricos y los criterios que fundamentan su política de préstamos para la educación superior cambió nuevamente, aunque sin abandonar su anclaje en la economía de la educación, como es de esperarse en un banco. Por una parte, la preocupación por la distribución desigual de los ingresos y la iniquidad en la inversión educativa, que tenía antecedentes importantes en el Banco, pasó a ocupar un primer plano. Por la otra, las perspectivas emanadas de la economía del conocimiento se volvieron centrales, justificando una postura más positiva frente a la ampliación de sus créditos dentro de la educación superior, y menos reactivos frente a la masificación del sector.

Esta reorientación puede verse mediante dos ejemplos del apoyo al sector educativo en Brasil, que durante la primera década del siglo fue el país que recibió mayor apoyo crediticio del Banco y sus agencias asociadas. El primero ha sido la participación del Banco en la importante ampliación del programa de transferencias a familias de bajo ingreso por la vía de la participación de sus hijos en el sistema educativo, las llamadas inicialmente becas estudiantiles y luego becas familiares o *bolsa familia*. Parte de la nueva ola de programas de asistencia social iniciados durante la segunda mitad de la década de los noventa en Brasil y México, programas similares fueron adoptados después en muchos otros países del mundo entero, aunque los de dichos países son los de mayor tamaño en la actualidad (Fiszbein y Schady, 2009). A pesar de importantes diferencias, estos programas de transferencias de dinero condicionadas al ingreso familiar y a la participación escolar fueron impulsadas por el Banco como parte de su política para disminuir o eliminar la pobreza, el principal objetivo que ahora persigue en todas sus actividades, cuyo impacto sobre la retención y graduación estudiantiles en los niveles básicos ha sido significativo.

El segundo tipo de programas, apoyado por el International Finance Corporation (IFC), miembro del grupo del BM, está dirigido a apoyar directamente

la expansión del sector privado empresarial (Mundy y Menashy, 2012). El IFC es el principal inversor multilateral en la educación privada dentro de los llamados mercados emergentes, con 650 millones de dólares invertidos en la educación en 24 países hacia 2013, cerca de la mitad en América Latina. En Brasil el IFC ha colaborado desde hace tiempo con Laureate Education Inc., empresa global radicada en Baltimore, Estados Unidos, de la cual compró ese año 150 millones de dólares en acciones. En Brasil, donde el sector privado con fines lucrativos en la educación superior es posiblemente el de mayor tamaño en el mundo, empresas como Laureate desempeñan un papel crucial en la política pública del gobierno federal de estímulo a la oferta privada con énfasis en las carreras técnicas y vocacionales (Salto, 2014).

Estos dos tipos de programas incorporan perspectivas y prioridades del BM en las políticas de educación superior sostenidas desde hace tiempo, tales como el subsidio a la demanda estudiantil para estimular el acceso y su permanencia entre los sectores de bajo ingreso, y el estímulo a la expansión de la oferta privada desde el sector público. En los últimos 15 o 20 años, sin embargo, esas perspectivas han logrado mayor aceptación en medios gubernamentales, inclusive en aquéllos bajo administraciones de sectores de izquierda como es el caso del Brasil, al mismo tiempo que el BM ha abandonado la política rígida de requisitos condicionales para sus préstamos y su inserción dentro de los instrumentos clave de la política económica de esos gobiernos (por ejemplo, las políticas fiscales, impositivas y de protección industrial).

Al igual que las otras organizaciones aquí consideradas, el BM también ha sufrido una retracción relativa debido a la crisis económica y fiscal desencadenada en 2008 y a los efectos del cambio de liderazgo organizacional en los últimos años, un periodo de transición relativamente prolongado y sin dirección precisa. La designación en 2012 como presidente de un médico y antropólogo proveniente del sector de la salud y expresidente de una universidad destacada, junto con el nombramiento de un experto que no proviene de la economía para coordinar el sector de la educación superior, son indicadores de un debilitamiento de la hegemonía de esa disciplina en la elaboración de las prioridades e instrumentos operacionales del Banco.

¿Una nueva etapa?

Hemos reseñado de forma un tanto simplificada los cambios que han tenido lugar en las últimas décadas en las orientaciones de los tres organismos intergubernamentales más importantes para la educación superior en los países de América Latina y de otras regiones del mundo. Para ello, contamos ahora con estudios cuidadosos sobre su accionar e incidencia en el mundo de las orientaciones de política y el gobierno de la educación superior en dichos países, algunos de los cuales están citados en las fuentes consultadas adjunta. La reseña ha subrayado las importantes diferencias entre las tres organizaciones, así como los cambios notorios a lo largo del tiempo en todas ellas, prestando especial atención a los últimos 15 años de grandes transformaciones en el sector de la educación superior.

El panorama que surge de esta reseña indica que las tres organizaciones, a veces percibidas como actores con orientaciones, objetivos e instrumentos propios muy definidos, aplicados de forma uniforme cuando entablan relaciones asimétricas con los gobiernos y las instituciones que aceptan colaborar con ellas, han mostrado mayor adaptabilidad a los distintos contextos, una relación más equilibrada con los acreedores de lo que muchas veces se suponía, y mayor sensibilidad a las presiones políticas originadas en distintos medios (Collins y Rhoads, 2010). Su incidencia en el gobierno de los sistemas, aunque real, es moderada por el clima político interno a las organizaciones tanto como por el que afecta a los países donde ellas operan (Mundy y Verger, 2015). Sus programas son ahora regularmente sujetos al debate abierto y crítico de expertos, asociaciones universitarias, instituciones y gobiernos; sin duda mucho más que en el pasado, entre otras cosas gracias al notorio crecimiento de la comunidad académica global dedicada a los asuntos de las políticas de educación superior y de los medios especializados que recogen sus análisis y opiniones. Al mismo tiempo, es claro que la comunidad académica se ha fortalecido al calor del accionar de estas tres y otras agencias internacionales (como las del sector filantrópico y de asociaciones profesionales), con tasas de movilidad profesional bastante altas entre los distintos segmentos.

El perfil de una etapa nueva para el accionar de las tres organizaciones resultará, en parte, del nuevo contexto político y económico a nivel global,

marcado por tendencias muy contradictorias e impredecibles, que incidirán sobre su financiamiento, la postura de los países mejor representados en su gobierno y las relaciones establecidas con los países acreedores. En parte, sin embargo, ese perfil resultará de un nuevo clima ideológico, menos polarizado que en años anteriores, el cual rodea al debate sobre las políticas educativas en los países en desarrollo.

Fuentes consultadas

- ALTBACH, Ph. (2014). "The Abdication of Thinking Capacity in International Higher Education", *International Higher Education*, vol. 74, pp. 6-8.
- ALTBACH, Ph., L. Reisberg y L. E. Rumbley (2009). *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution*, París, UNESCO.
- BENNELL, P. (1996). "Privatization, choice and competition: the World Bank's reform agenda for vocational education in Sub-Saharan Africa", *Journal of International Development*, vol. 8, pp. 467-487.
- COLE, J. (2015). *The Power and Peril of Global Professionalization: The Global Knowledge Economy, The World Bank, and Higher Education*, Dissertation, Georgia State University.
- COLLINS, C.S. y R. A. Rhoads (2010). "The World Bank, support for universities, and asymmetrical power relations in international development", *Higher Education*, vol. 59, pp. 181-205.
- FISZBEIN, A. y N. Schady (2009). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- GREK, S. (2014). "OECD as a site of coproduction: European education governance and the new politics of 'policy mobilization'", *Critical Policy Studies*, vol. 8, núm. 3, pp. 266-281.
- HEYNEMAN, S.P. (2003). "The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960-2000", *International Journal of Educational Development*, vol. 23, pp. 315-337.
- HUNTER, C.P. (2013). "Shifting themes in OECD country reviews of higher education", *International Higher Education*, vol. 66, pp. 707-723.
- MARTENS, K., A. Rusconi y K. Leuze (eds.) (2007). *New Arenas of Education Governance: The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making*, Londres, Palgrave Macmillan.
- MORGAN, C. y R. A. Shahjahan (2014). "The legitimation of OECD's global educational governance: examining PISA and AHELO test production", *Comparative Education*, vol. 50, núm. 2.

- MUNDY, K. y F. Menashy (2012). "The World Bank, the International Finance Corporation, and private sector participation in basic education", en A. Wiseman y C. Collins (eds.), *Education Strategy in the Developing World*. Bingley, UK, Emerald Publishing.
- (2014). "The World Bank and Private Provision of Schooling: A Look through the Lens of Sociological Theories of Organizational Hypocrisy", *Comparative Education Review*, vol. 58, núm. 3, pp. 401-427.
- MUNDY, K. y A. Verger (2015). "The World Bank and the global governance of education in a changing world order", *International Journal of Educational Development*, vol. 40, pp. 9-18.
- PAPADOPOULOS, G. S. (1994). *Education 1960-1990: the OECD perspective*, París, OCDE.
- RANGIL, T.T. (2013). "Citizen, Academic, Expert, or International Worker? Juggling with Identities at UNESCO's Social Science Department, 1946-1955", *Science in Context*, vol. 26, núm. 1, pp. 61-91.
- ROKSA, J., J. Kim y R. Arum (2009). "Measuring Learning in a Globalization Era", *International Higher Education*, vol. 56, verano, pp. 3-5.
- SALTO, D. J. (2014). "Brazil: A For Profit Giant", *International Higher Education*, vol. 74, núm. 14, pp. 21-22.
- SAMOFF, J. (1996). "Which priorities and strategies for education?", *International Journal of Educational Development*, vol. 16, núm. 3, pp. 1-27.
- SELLAR, S. y B. Lingard (2014). "The OECD and the expansion of PISA: new global modes of governance in education", *British Educational Research Journal*, vol. 40, núm. 6, pp. 917-936.
- SHAHJAHAN, R.A. (2012). "The Roles of International Organizations (IOs)", en J.C. Smart y M.B. Paulsen (eds.), *Globalizing Higher Education Policy, Higher Education: Handbook of Theory and Research*, Chapter 8. Amsterdam, Springer.
- SHAHJAHAN, R.A. y L.E. Torres (2013). "A Global Eye for Teaching and Learning in Higher Education: A critical policy analysis of the OECD's AHELO study", *Policy Futures in Education*, vol. 11, núm. 5, pp. 606-620.
- SHARMA, Y. (2015). "OECD to launch university outcomes benchmark system", *University World News*, Global Edition, 15 octubre, Issue 386.
- VERGER, A., M. Novelli y H. K. Altinyelke (eds.) (2012). *Global education policy and international development: new agendas, issues, and policies*, Nueva York, Bloomsbury Academic.

Otra forma de evaluar

*Humberto Muñoz García**

Desde hace unos 20 años, un nutrido grupo de investigadores ha escrito sendas críticas sobre el esquema de evaluación académica aplicado en las instituciones de educación superior. Pero quien impulsa la evaluación ni nos lee, ni nos ve y tampoco nos oye. Y después de los desfiguros con la Reforma Educativa y de la subordinación de la educación a la política, hay motivo para retomar algunos hilos que han hilvanado el discurso de la evaluación desde la academia, hacerles algunas críticas previas a varias propuestas de cambio.¹

Una decena de críticas al sistema de evaluación

1. Los límites a la autonomía. La evaluación ha sido la política educativa fundamental del gobierno desde que dejó de representar al Estado educador. Es una política con la cual el gobierno pudo tener injerencia en la vida de las instituciones y en las carreras de los académicos para orientar el rumbo hacia los objetivos y metas oficiales, con lo cual limitó la autonomía, que

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

¹ Sin duda, una obra de gran relevancia sobre el tema de la evaluación es la de Aboites (2012). Resalto, por los temas que trata este texto, la parte tercera del libro y, en particular, el capítulo 15 donde discute, entre otras cosas, la crisis de la evaluación neoliberal, la falta de mejoría en la educación después de evaluar durante 30 años, la organización vertical y centralizada de los mecanismos de evaluación y el papel que cumple la evaluación en un país periférico para ganar capacidad de ofrecer fuerza de trabajo preparada y redituable en el contexto de la globalización. El autor agrega, además, que la evaluación educativa se convirtió en un mecanismo a través del cual se justifica y se orienta el gasto en este rubro para los fines del modelo de desarrollo que se ha seguido en México en los últimos tiempos.

consideró un factor importante de resistencia a sus acciones. El gobierno evaluador se volvió juez y parte: él tiene influencia y control de los organismos evaluadores.

2. Sobrevaluación y desinstitucionalización. Un primer acercamiento indica que el esquema aplicado es de sobrevaluación. ¿De qué trata? Este esquema tiene en cuenta la evaluación anual de los resultados que obtiene cada institución y la certificación de los programas académicos de licenciatura, la cual se utiliza para establecer y dar a conocer al público los estándares de calidad (“orientar la demanda”). También se evalúan los posgrados, los proyectos de investigación, los planes de desarrollo de cada unidad que conforma una institución, el desempeño del trabajo de profesores e investigadores, que presentan anualmente varios informes, las revistas donde publican y otras muchas actividades. Todo se evalúa con reglas e instrumentos diseñados en oficinas administrativas.² Hasta ahora, después de varios lustros, no hay pruebas de que el modelo de evaluación aplicado haya servido para mejorar la “calidad” de la educación y la investigación. Tampoco existe un análisis longitudinal que brinde evidencias sobre el comportamiento conjunto del sistema de evaluación.

Esta forma de evaluar ha acarreado efectos nocivos a la academia. Ha tenido el efecto de desinstitucionalizar (debilitamiento de las normas que rigen a las universidades por las reglas que imponen las evaluaciones) (Suárez y Muñoz, 2004), lo que ha provocado desocialización, traducida en individualismo, que se ha reflejado en despolitización de los sujetos y actores universitarios (véase Touraine, 2000). Las condiciones instauradas para el trabajo académico tuvieron impacto en el cambio de la cultura académica empujada hacia la competencia y a criterios de mercado. Se perdió la libertad-autonomía del quehacer académico, que es tal vez el cambio fundamental introducido por el paradigma de producción de conocimiento basado en el desempeño de los investigadores.

²En México, el sistema nacional de evaluación está formado al menos por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval), el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes), el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) y los mecanismos de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE). Se evalúan individuos, programas e instituciones.

Sociológicamente hablando, entonces, es de interés hacer notar que la sobrevaluación de la actividad académica ha traído tensiones y contradicciones, particularmente de naturaleza política, entre los académicos que compiten por los incentivos. En la competencia se olvidan de la solidaridad. La ganancia de dinero y el prestigio se sobrepone a lo demás. Asimismo, hay conflictividad entre los académicos y los organismos que asignan la remuneración por méritos, por ejemplo, debido a lo escueto de los dictámenes; también entre las universidades y las instancias del gobierno que formulan, imponen y ejecutan las políticas de evaluación.

3. Enconos institucionales. La evaluación basada en la noción de productividad, o sea en el conteo de productos en un periodo dado, incrustó la idea de publicar todo lo que se pueda. Pero, producir y publicar está relacionado con el tipo de institución donde se trabaja. Y entre las instituciones hay enormes diferencias en la capacidad de producir conocimiento original. La política de evaluación no ha conseguido eliminar las distancias en las capacidades científicas de las instituciones, porque en la república de los indicadores no se tienen en cuenta tales diferencias.³ Parafraseando a Rueda (2011), la evaluación ha servido para controlar, pero no para mejorar. Diría también que ha servido para provocar enconos entre las instituciones por la obtención de recursos económicos, siendo las más capacitadas las que más reciben.

4. Cambios en la correlación de fuerzas. Otras consecuencias de la sobrevaluación son: los rectorados han tenido que diversificar esfuerzos para tratar con múltiples agencias del gobierno y del poder público federal y estatal para lograr mejores presupuestos y apoyos económicos. El resultado ha sido un mayor énfasis en la gestión que en la conducción. También, ha significado un cambio en la correlación de fuerzas entre el gobierno y las

³El sistema de evaluación utilizado por los órganos oficiales del gobierno o afines a él, es muestra de que en esta materia se juega con opciones únicas que estandarizan las diferencias de individuos, programas e instituciones. Los análisis sobre las políticas educativas en países desarrollados concluyen que debe haber límites frente a las acciones del Estado que, como en el caso de la evaluación única, son de corte autoritario. Véase por ejemplo Andere (2014). Este autor sostiene, además, que es un “enorme error sujetar el cambio educativo a esquemas de medición y evaluación de alumnos, maestros y escuelas con base en pruebas estandarizadas”. Y el razonamiento me parece válido para entender lo que sucede en la educación superior.

universidades, así como al interior de las instituciones a favor de las burocracias.⁴

En este movimiento, los sindicatos fueron paulatinamente desplazados en el terreno de lo laboral, cuando se decidió que una parte de los ingresos que reciben los académicos no estaría sujeta a negociación, pues se daría en forma de becas. La lucha por un ingreso decoroso para los académicos dejó de pasar por la militancia sindical. Ganaron presencia y fuerza los comités de académicos encargados de hacer la evaluación al desempeño. En ellos se define el monto de las remuneraciones recibidas en forma de beca, correspondiente a cierto nivel de la escala, posición desde la cual se recibe prestigio.

5. Becarización. A los académicos nos han jerarquizado a unos y excluido a otros. Los programas de estímulos permitieron anclar los salarios y elevar los ingresos de los académicos selectivamente (Muñoz, 2007; Acosta, 2014). Además, el pago por méritos implantó la becarización como forma de reconocimiento y remuneración del trabajo académico, sistema en el cual se funda la deshomologación salarial y una competencia insana. Es un sistema que implica la fractura de los académicos, por ejemplo, entre quienes reciben y no reciben beca. El tener que obedecer reglas diferentes para hacer una carrera académica, correr en diferentes pistas, rompió el *ethos* académico institucional, la identidad de proyecto del colectivo, porque de hecho los becarios se contratan con distintas instancias empleadoras al mismo tiempo, siendo que las becas pueden ser suspendidas al arbitrio de quien las otorga, porque no dan derechos.

6. El *homo academicus* rendido. La remuneración económica de los académicos es un aspecto central en el ordenamiento de sus actividades. El *homo academicus* hace lo que le piden para que le paguen mejor (Ibarra y Poter, 2007).⁵ Y esto ha conducido a que ahora tenga que realizar actividades que incluyen una enorme gama de tareas como el desarrollo de infraestructura, difusión, extensión y hasta la consecución y administración de recursos propios para hacer el trabajo. La evaluación al desempeño tiene

⁴Sobre las formas de gobierno universitario y la gobernabilidad véase Ordorika (1999), López Zárate (2001) y Acosta (2009).

⁵Estos autores han escrito un muy interesante artículo donde discuten cómo la evaluación ha significado el paso del *homo academicus* al *homo economicus*.

una lógica de dispersión más que una racionalidad de lo que debería ser la división del tiempo de trabajo académico entre las funciones primordiales que deben cumplirse. A los académicos nos han robado una parte del tiempo dedicado a la superación académica y a la recreación. Aún así, no hay tiempo para nada y estamos rendidos de cansancio.

7. Subordinación y sumisión. El régimen laboral impuesto nos transformó de empleados asalariados en trabajadores a destajo, flexibles. Nos hizo trabajadores necesitados, y la precariedad nos volvió vulnerables. Ha habido corrosión del carácter. Por mantener nuestro nivel de vida o mejorar económicamente, adquirimos una cultura política de sumisión, de apatía. Nos convertimos en acomodaticios: hacemos lo que nos piden. Perdimos dignidad, un valor fundamental para el reconocimiento del grupo.

La subordinación y la sumisión, en el sentido weberiano, se fueron instalando en nuestra cultura política institucional a medida que la evaluación se volvió un eje central de la conducción académica. Así, hay académicos que sienten temor a que los bajen de nivel o les quiten los estímulos. Y el miedo los paraliza y les impide manifestarse críticamente, porque asumir posturas críticas ante la autoridad puede tener un desenlace negativo, de ser obstaculizados en el trabajo por quienes tienen el poder. Pero, para comprender mejor este punto, habría que contextualizar el comportamiento y los sentimientos de los académicos según las historias, tradiciones y formas del ejercicio del poder en cada institución.

Vale aquí recordar una reflexión de Bordieu: los académicos “no han luchado por imponer el valor de sus productos y su propia autoridad de productor legítimo”. Son otros quienes le dan valor mediante “una definición de ciencia cuya realización consiste en tener, ser o hacer lo que ellos tienen, son o hacen”.

8. Ruptura investigación-docencia. En México, como en otros países, la investigación fue el punto de arranque de la deshomologación salarial al crearse el Sistema Nacional de Investigadores. Esta medida se fue extendiendo en el territorio institucional, y con ella la necesidad de evaluar a la academia. Además, las políticas científicas para la competitividad global, *grosso modo*, trajeron consigo un nuevo patrón de investigación en la academia y una visión de las universidades para que se prefiera la producción

de conocimiento orientada a temas específicos de alta potencialidad económica, al tiempo que se presiona a las instituciones para que incrementen sus interacciones con la economía y comercialicen sus servicios.

Los sistemas de pago por méritos han puesto énfasis en la investigación relegando la docencia a un segundo plano (Canales, 2088; Rueda, 2001; Estévez, 2013).⁶ A la vez, los instrumentos que se utilizan para medir el desempeño y otorgar incentivos, como ya dijimos, están diseñados para distraer al académico de las tareas sustantivas.

9. Simulación. Los programas de estímulos exigen certificar todo lo que hacen los académicos, lo cual incita a la simulación. La competencia por puntos para ganar más dinero, además, ha significado ansiedad, tensión, angustia, mayor tiempo de trabajo y culpabilidad por no satisfacer la diversidad de tareas que se exige (Acosta, 2014).⁷ Los informes de los académicos demandan prueba de todo lo hecho, una infinidad de papeles probatorios que nadie en su sano juicio puede revisar. Se trata de elevar la “productividad”. La calidad, como quiera que se defina, puede contar, pero el acento es en la cantidad.

Por lo pronto, la evaluación académica, como se ha practicado, se ha convertido en una enorme telaraña impuesta a la cultura académica para que nadie se niegue a someterse a ella, para que se le vea como posibilidad de oportunidades de vida. Penetró en el imaginario y se le rinde pleitesía porque milagrosamente produce “calidad” en el ámbito educativo;⁸ se volvió un fetiche, que se desalineó dejando ver su cara autoritaria.

10. Evaluar sin aprender. Todas las evaluaciones que se practican, de resultados, revistas, programas, etcétera, no pueden ser articuladas en algo

⁶La evaluación docente no tiene instrumentos que permitan hacerle una evaluación adecuada. La evaluación se identifica más con el modelo académico que privilegia la investigación. No hay un enfoque que pondere la actividad académica en las tres funciones que realizan profesores e investigadores.

⁷Vale recordar una cita textual de Acosta cuando dice que “la lucha por las recompensas que significan el SNI y programas similares suelen provocar sentimientos de frustración y de envidia entre los académicos, en un medio caracterizado de suyo por trayectorias meritocráticas que suelen expresarse en ferias de vanidades y egoísmos intratables”.

⁸El objetivo de la evaluación en el discurso oficial la liga con la calidad educativa, sin que se defina qué se entiende por calidad y cuándo se alcanza. Esto es lamentable, porque tal noción ha sido incorporada a la Constitución. Por permanecer indefinido, nosotros usamos el término entre comillas.

coherente de lo cual pueda aprenderse para corregir errores o desviaciones, incluidos los *rankings* internacionales, que tienen ligas con el enfoque de costo-beneficio, el rendimiento de cuentas a partir de una transparencia predominantemente cuantitativa y con el manejo político que hacen las burocracias de los resultados para premiar o castigar. Los *rankings* tienen un enfoque más bien administrativo y debe evitarse que se usen para el otorgamiento de recursos financieros.

Media docena de recomendaciones

Hay que evaluar pero de otra forma, que nos permita ir adelante académicamente, fuera de la inmediatez política y la competencia ficticia Álvarez 2013; De Vries y Navarro, 2013; Ibarra y Porter, s/f).⁹ En unas cuantas palabras hacemos las siguientes recomendaciones:

- 1) Que la evaluación se realice a las instituciones. Ellas deben ser la unidad de análisis. Es responsabilidad de las instituciones satisfacer los criterios e indicadores definidos, y aceptados por consenso, que se definan como parte de la política educativa. Con base en ellos, es su responsabilidad conducir la superación de sus académicos para que logren prestigio y mejoren sus prácticas de docencia, investigación, vinculación con el entorno e innovación.

Los avances institucionales no son muy complejos de medir. Por ejemplo, la UNAM entre 2010 y 2013 tuvo un aumento de su planta académica de 3.2 por ciento. Su matrícula de licenciatura creció 8.9 por ciento, la relación alumno-profesor aumentó de 7.3 a 7.7 por ciento. El personal de investigación de esta casa de estudios ha representado un quinto del total de los investigadores nacionales. La titulación de la licenciatura al doctorado ha aumentado sistemáticamente y los artículos publicados

⁹Álvarez es uno de los investigadores que ha señalado el agotamiento del modelo de evaluación. De Vries y Navarro califican a la evaluación académica en México como algo sujeto a controversias, con inconsistencias, descuidos, falta de meticulosidad, mala interpretación de datos, etcétera. Ibarra y Porter (s/f) contrastan el modelo de evaluación sumativa, hecho en el gabinete, que considera al evaluado como un objeto, con riesgo de ser castigado, frente al modelo de evaluación dialógica que considera al evaluado como un sujeto, susceptible de corregir sus prácticas.

reconocidos por ISI se elevaron 21 por ciento en esos cuatro años; mientras que lo reconocidos por Scopus aumentaron 33.5 por ciento en el mismo lapso. Con estos pocos datos, ¿alguien duda que la institución va bien?

- 2) La evaluación debe estar desligada de cualquier incentivo financiero o de remuneración. Los programas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) para asignar fondos extraordinarios deben desaparecer, porque a través de ellos se ha tenido un mecanismo para que el gobierno federal se inmiscuya en la vida interna de las universidades.

Con escasez de recursos no puede continuarse apostando a métodos de evaluación que benefician a quienes tienen más capacidades de cumplir las metas oficiales. El financiamiento debería estar ligado a las necesidades y prioridades de las instituciones, tal como las expresen y como se revelen en la evaluación.

- 3) La evaluación de las instituciones debe permitir que se coordine el conjunto de la educación superior mediante un sistema de información que sirva para elaborar y actualizar nuevas políticas educativas. La información para evaluar debe ser simple, concentrada para ser analizada y abierta al público. El EXECUM (estudio exploratorio de las universidades mexicanas) hecho en la UNAM es la mejor muestra de que puede tenerse en un sistema de información funcional y claro para evaluar a la academia en sus grandes líneas y formular nuevas políticas.
- 4) Es necesario cambiar el régimen laboral vigente por otro que permita a la academia liberarse de todas las ataduras que obstaculizan su creatividad; abrir posibilidades históricas para que las instituciones educativas, y quienes en ellas trabajan, respondan de mejor manera a las exigencias que imponen los nuevos modos de producir y transmitir conocimiento original, los problemas que son lastre al desarrollo y los emergentes en la sociedad mexicana.
- 5) Un cambio de lo laboral debe sustentarse en una visión que reúna la educación superior con la actividad científica. Mientras no se entienda que una y otra van de la mano, que son funciones que desempeñamos como parte de nuestro tiempo de trabajo, las instituciones en las cuales trabajamos y nosotros mismos seguiremos sujetos a reglas provenien-

tes de distintos ámbitos para formar recursos humanos de alto nivel y para financiar nuestros proyectos de investigación. Se trata de que nosotros, los investigadores, no tengamos que estar rindiendo informes a múltiples instancias que artificialmente separan lo que producimos. La separación investigación-docencia vuelve más difícil evitar el deterioro de la academia en México.

- 6) No podemos seguir como estamos. Después de 30 años de políticas universitarias basadas en el pago por méritos, es fundamental evaluarlas con toda objetividad para que de ahí se desprendan recomendaciones de futuro. Por lo pronto, sugiero que se instauren programas del desempeño en los cuales los estímulos representen una parte menor a 20 por ciento del total de los ingresos monetarios de los académicos, lo cual implica redefinir los sueldos tabulares para que sean verdaderamente remunerativos. Mediante fórmulas de este tipo se podrá aprovechar mejor los recursos intelectuales que tenemos y eso requiere que exista un régimen de confianza en los académicos que permita establecer redes y alianzas, recuperar el trabajo colectivo y valorar en su justa dimensión los proyectos que interrelacionan a las instituciones con la sociedad. Hay que instalar un método de evaluación donde el desempeño de los académicos sea parte medular del desempeño institucional. También, dedicarle más tiempo a la docencia y producir conocimiento original vinculado a la reconstrucción del tejido social con fines de crecimiento y bienestar económico.

¿Cuál es el balance de la evaluación en los últimos 30 años?

¿Nos ha permitido avanzar?

En materia de evaluación tenemos que hacer un alto en el camino, analizar las experiencias, aprender de éstas, atender el largo plazo sin descuidar lo urgente, recobrar lo que se ha perdido de la identidad académica y ponernos de acuerdo con aquello que es esencial para operar nuevas formas de estructuración de las relaciones académicas con énfasis en el trabajo colectivo.

Varias cosas más es necesario anotar. No es productivo, ni creativo, hacer que los académicos de carrera nos dediquemos semanas, en ocasiones meses, a llenar informes y a demostrar que hemos cumplido cabalmente con lo que un sinfín de regulaciones nos impone. El costo de la evaluación nadie lo ha contabilizado, pero puede especularse que es demasiado caro. En el costo debe incluirse el tiempo que, por la evaluación, le quitamos al trabajo, en vez de dedicarlo a la enseñanza, la escritura, a dar tutoría a los estudiantes, a pensar cómo avanzar intelectualmente, a reflexionar sobre lo que hacemos, para hacerlo mejor. Hay que agregar, asimismo, que los investigadores de alto nivel dejan de enseñar porque dedican buena parte de su tiempo a evaluar a sus colegas. Es absurdo.

La evaluación que se hace de las universidades, y de las personas que sirven como profesores o investigadores en ellas, representa una seria limitante a la autonomía, porque, a propósito o no, la evaluación que se practica orienta a que los académicos tengamos que dedicarnos a publicar de determinada manera, en la mayor cantidad posible, y obliga a calificar a nuestros alumnos de posgrado, para que no pierdan su beca.

Uno de los tóxicos que nos envenena es que nos quejamos en secreto de las evaluaciones, en los pasillos, en las reuniones de colegas. El silencio pesado ahí está, y no se rompe porque no se ve bien protestar, porque la protesta anima la desconfianza. Y quedamos con la sensación de contradecirnos, porque queremos formar profesionistas críticos, pero somos incapaces de expresar y exigir, ante el poder de las burocracias, que se cambie aquello que perturba la vida cotidiana de la academia.

En la siguiente etapa de la educación superior en el país, no se puede, no se debe, seguir aparentando con resultados superficiales. Es algo que no le hace bien a nadie. Es prioritario eliminar las tensiones que ha producido el sistema de evaluación vigente, aquellas que al final de cuentas se transforman en resistencias al cambio, por miedo a perder privilegios. Pasemos a promover la confianza en nuestro quehacer, la responsabilidad y el compromiso de hacer bien lo que le toca a cada uno. Esta acción nos dará universidades públicas académicamente más competentes. Es tiempo de dar fuerza a la ética en la que se sustenta la creación intelectual.

El sistema de evaluación que se aplica en México se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo académico en las instituciones de educación superior. Día a día surgen nuevos estudios y argumentos que dan la razón en contra de una mala evaluación, que además es excesiva. Hay elementos de juicio para que se inicie una evaluación de la evaluación, lo que no se ha querido hacer en el país. La idea es que se instaure una nueva forma de evaluar que potencie la producción de conocimiento, que elimine el control por estrés y por miedos, y que satisfaga los requerimientos de una buena formación profesional.

El mensaje final es que todos somos favorables a la evaluación, pero no como se lleva a cabo. Bienvenidas las propuestas de cambio.

Fuentes consultadas

- ABOITES, H. (2012). *La medida de una nación. Los primeros años de la evaluación en México. Historia de poder y resistencia (1982-2012)*, México, UAM, CLACSO, Itaca editores.
- ACOSTA, A. (2009). *Príncipes, burócratas y gerentes*, México, ANUIES.
- _____ (2014). "El poder de los estímulos", en *Campus Milenio*, 27 de febrero.
- ÁLVAREZ, G. (2013). "Políticas de evaluación: un modelo agotado", *Avance y Perspectiva*, vol. 5, núm. 2, Nueva Época.
- ANDERE, E. (2014). "Cambio radical en la política educativa en Nueva York: lecciones para el mundo y para México", *Educación Futura*, 14 de marzo.
- BOURDIEU, P. (2000). *Intelectuales, política y poder*, Buenos Aires, Eudeba.
- CANALES, A. (2008). "La evaluación de la actividad docente: a la espera de iniciativas", en REDIE. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, México, Universidad Autónoma de Baja California.
- DE VRIES, W. e Y. Navarro (2013). "Las controversias de la evaluación académica", *Avance y Perspectiva*, vol. 5, núm. 2, Nueva Época.
- ESTÉVEZ, E. (2013). "Evaluación universitaria: alejada de la docencia y de los académicos", *Avance y Perspectiva*, vol. 5, núm. 3, Nueva Época, noviembre.
- IBARRA, E. y L. Porter (s/f). "Evaluar y castigar", en *Memorias del Congreso Retos y Expectativas de la Universidad*, México, Universidad de Tamaulipas.
- _____ (2007). "El debate sobre la evaluación: del *homus academicus* al *homus economicus*", *Revista Rencuentro*, núm. 48, México, UAM-X.
- LÓPEZ, Z. R. (2001). "Las formas de gobierno en las IES mexicanas", *Revista de la Educación Superior*, vol. 118, México, ANUIES.

- MUÑOZ, H. (2007). "Consideraciones sobre la política de deshomologación salarial del trabajo académico", en D. Cazés *et al.* (coords.), *Disputas por la universidad*, México, CIICH, UNAM.
- ORDORIKA, I. (1999). "Poder, política y cambio en la educación superior (conceptualización para el análisis de los procesos de burocratización y reforma en la UNAM)", en Hugo C. Casanova y Roberto Rodríguez, *Universidad contemporánea, política y gobierno*, tomo II, México, Miguel Ángel Porrúa, Cesu, UNAM.
- RUEDA, M. (coord.) (2011). *¿Evaluar para controlar o para mejorar? Valoración del desempeño docente en las universidades*, México, IISUE-UNAM, Bonilla Artigas Ediciones.
- SUÁREZ, M.H. y H. Muñoz (2004). "Ruptura de la institución universitaria", en I. Ordorika (coord.), *La academia en jaque*, Seminario de Educación Superior, México, UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- TOURAINÉ, A. (2000), *¿Podremos vivir juntos?*, México, FCE.

La evaluación universitaria: presente y futuro

*Mario Rueda Beltrán**

A nadie sorprende la presencia de la evaluación en la educación formal en general y en la educación superior en particular. Esta actividad siempre ha formado parte importante de la vida institucional. Inicialmente orientada a la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes, poco a poco fue diversificándose hacia la valoración de los profesores, los programas, las instituciones y los sistemas educativos. Con el abanico de acciones de evaluación se ha desarrollado simultáneamente la profesionalización de los encargados de llevarla a cabo, la evolución de los paradigmas y la acumulación de conocimiento.

La evaluación en educación superior está muy centrada en los académicos, pero ¿quiénes son ellos?, ¿cómo se les reconoce la calidad profesional para incorporarse a una institución?, ¿cómo es que los académicos pueden hacer una carrera y permanecer en esa organización? Tenemos experiencias variadas de las que pueden extraerse algunos aprendizajes para hacer frente a las condiciones actuales de la evaluación, la cual se ha caracterizado en los últimos tiempos por provocar limitaciones a la autonomía universitaria; dar lugar a la sobrevaluación y a la desinstitucionalización; al surgimiento de enconos institucionales; al cambio en la correlación de las fuerzas políticas; a la subordinación, sumisión e incertidumbre de la cultura política institucional; a la ruptura de la relación investigación-docencia, y al crecimiento de la simulación.¹

*Investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM, y miembro del Seminario de Educación Superior de la UNAM.

¹Todas estas características de la evaluación actual son presentadas por el doctor Humberto Muñoz en el trabajo anterior de esta sección del libro.

En las universidades públicas mexicanas, la evaluación determina más del cien por ciento del salario, pues se establece una compensación económica condicionada por la productividad mostrada en un ciclo plurianual; esta evaluación es realizada por una comisión conformada por académicos externos a la dependencia del evaluado. Además, anualmente los informes de lo realizado por el académico son valorados por el Consejo Interno de su dependencia, el cual puede aprobarlo, hacer recomendaciones o no aceptarlo, sin que este proceso tenga repercusiones salariales. Esta situación contrasta, por ejemplo, con lo que ocurre en una universidad estadounidense en la que, para obtener un académico la definitividad, la evaluación se realiza a lo largo de un año. Durante ese año hay un grupo de personas especialistas en el tema tratado que leen y analizan toda la producción de la persona que aspira a ser miembro definitivo de la institución, y deciden si procede el otorgamiento de la permanencia en el puesto. Esta evaluación reúne condiciones muy adecuadas, pues realmente se llega a conocer con detalle y profundidad el trabajo objeto de análisis y la evaluación queda a cargo de otros colegas especialistas.

En nuestro contexto, por las características antes descritas, muchas de las acciones de evaluación se conducen por colegas que trabajan en la misma institución o una externa, pero que no necesariamente son “pares” en sentido estricto, pues no dominan la materia que está por someterse a escrutinio. Con más frecuencia de lo que se reconoce, aun en la misma organización, suelen convivir una diversidad muy grande de especializaciones que hace muy poco probable que cualquier miembro de la organización pueda juzgar con criterios apropiados la pertinencia y la calidad de todas las actividades cultivadas en ella. A no ser que se empleen estrategias como las propuestas por un personaje de novela:

El profesor Benigno Castorena gruñó una disconformidad particular y, casi emocionado, levantó la mano. El licenciado Sepúlveda lo advirtió y con un gesto lo invitó a hablar: “¿Cómo podré yo evaluar en temas que no son de mi especialidad? Me puede tocar un expediente sólo porque el apellido de su titular empieza con C, pero bien puede ser que yo no esté en condiciones epistemológicas de dar una opinión”. Muchos evaluadores asintieron pero Sepúlveda contrargumentó: “Obviamente se ha previsto esta dificultad; los grupos de

evaluadores están integrados considerando áreas disciplinarias de manera que siempre habrá alguien dentro del grupo que podrá resolver su dilema. Además, tendrán tiempo de estudiar los temas o asuntos que ignoren, aun dentro de su especialidad: lo importante es la capacidad de decisión que se les otorga (Jitrik, 2015: 34).

Los órganos colegiados tradicionalmente han desempeñado un papel destacado en la valoración del trabajo académico en las instituciones, y cada una de las disciplinas ha cultivado mecanismos y modos de validar y reconocer la labor de sus integrantes. Las condiciones actuales de la evaluación de los académicos han violentado las tradiciones disciplinarias ya que, a partir de una sola tradición y forma de validar el trabajo, ésta se ha impuesto a todas las demás disciplinas, sin dar cabida a la diversidad característica de la producción científica. Esto incluye no solamente las diferencias entre las áreas de las ciencias naturales, las sociales, las humanidades y las artes, sino también al interior de cada una de ellas. Sería deseable aceptar plenamente la diversidad de tipos de producción de conocimiento y la variedad de tradiciones disciplinarias que las distintas comunidades han ido construyendo para otorgar el reconocimiento al trabajo producido en su área.

La evaluación dirigida a los estudiantes, y en particular la orientada a saber qué tanto se ha aprendido, también ha sufrido una evolución. Inicialmente era el profesor la persona considerada como la idónea para hacer la evaluación, en tanto era quien hacía el seguimiento del progreso de los aprendizajes de los estudiantes; esta actividad se ha ido delegando a otros colegas o instancias, a través de la aplicación de los exámenes departamentales o la evaluación realizada por organismos externos a la institución escolar con carácter nacional o internacional. También la evaluación de los aprendizajes en los estudiantes ha respondido a diversos propósitos para cumplir con otras funciones como, por ejemplo, los exámenes para seleccionar quiénes ingresarán a una institución educativa, o bien, como requisito para la titulación de los egresados de un programa de formación profesional.

Actualmente en las universidades, ya sean públicas o privadas, se experimenta una omnipresencia de la evaluación, claramente identificada con las políticas nacionales externas a las instituciones. Estas políticas de evaluación surgen y se plantean, originalmente, con un carácter voluntario,

pero no hay que olvidar que dichas políticas surgen en un momento de crisis económica y estricto control salarial, a finales de los años setenta y principios de los ochenta, de tal manera que eran de las pocas iniciativas disponibles para mantenerse activo como académico en las instituciones universitarias. Este origen, bastante documentado, está determinando muchos de los efectos no previstos, atribuidos a la evaluación. En México, estas evaluaciones tuvieron un gran impacto y se desarrollaron de manera muy rápida, primero por la obligatoriedad de las políticas externas a las universidades, por las carencias económicas que tenían sometidas a las instituciones de educación en general, y porque se convirtió en una herramienta para tener acceso a recursos extraordinarios.

No obstante, conviene recordar que la evaluación es un recurso que forma parte de los procedimientos de planeación y que, centralmente, se orienta a formular juicios de valor sobre lo analizado, ya sea que se trate de instituciones, programas o individuos; adicionalmente, estos juicios tienen que ser sustentados en acciones sistemáticas a partir de información confiable, cuyos resultados deberán ser útiles para distintos propósitos, usuarios o audiencias. En el contexto nacional, estas características que identifican a la evaluación —de sistematicidad, el empleo de fuentes de información confiable e impacto de sus resultados— difícilmente se cumplen a cabalidad; sobre todo porque la evaluación se ha aplicado a todos los niveles: curricular, de programas, de instituciones, de los sistemas educativos, de los docentes. Dichas experiencias muestran, en cada uno de estos niveles, la ausencia de por lo menos alguna de estas características, por lo que surge la duda si efectivamente se trata de procedimientos identificados con lo que es una auténtica “evaluación”. Lo que es un hecho es que “la evaluación” está aplicándose en las más importantes actividades y actores de las instituciones, de ahí la expresión del doctor Humberto Muñoz, acerca de la presencia de una “sobreevaluación”.

Las políticas se presentaron y justificaron, originalmente, y de manera muy clara, para mejorar la calidad de la educación; indirectamente se difundió el mensaje de que las instituciones no tenían la calidad suficiente. Conforme han pasado varias décadas, dos o tres según el punto de partida considerado, este propósito de alcanzar la calidad se ha ido complejizando.

Técnicamente hablando, si uno piensa en una evaluación dependiendo del propósito perseguido, éste determinará la forma como se diseñará dicha evaluación, qué fuentes de información se considerarán, cómo se interpretarán los datos recabados y cómo se comunicará esta información a todos los que han participado en ella. Pero si el fin de la evaluación es la calidad, siempre estará el problema inicial de qué se entiende por ello. Simplemente imaginar las concepciones de calidad que pueden visualizar los académicos, los empleadores, los estudiantes, la sociedad en su conjunto o el mismo gobierno, plantea la dificultad de ponerse de acuerdo en su conceptualización y aspirar a su mejora, a partir de los procedimientos de evaluación.

Dada la complejidad de este panorama, la situación prevaleciente en las prácticas de evaluación en educación superior podría resumirse planteando algunas dicotomías.

Entre la desconfianza y la credibilidad

La evaluación surge con un doble discurso. Por una parte, se dice que gracias a ella se incrementará la calidad de las instituciones y, en los hechos, las iniciativas responden más bien a la mejora de las condiciones económicas de los individuos y de las instituciones. En el mismo sentido, la evaluación propuesta es homogénea, es decir, la misma para todas las instituciones e individuos, sin considerar las tradiciones disciplinarias y su muy variada naturaleza. No hay cabida para dar oportunidad, por ejemplo, a los historiadores para desplegar los recursos con los que ellos reconocen un buen trabajo de quienes cultivan su disciplina, así como a los científicos de las distintas áreas para aplicar los criterios que identifican en un buen trabajo realizado. Lo mismo se podría decir de todas y cada una de las manifestaciones de las áreas de las humanidades y las artes.

La desconfianza y la credibilidad se debaten cuando lo que está en juego es la obtención de recursos económicos en un contexto de limitaciones crecientes; el efecto de esta situación, entre otros, es que cada vez se exigen más requerimientos para obtener los mismos beneficios financieros o reconocimientos. Las listas de lo que hay que hacer y cómo hay que reportarlo van en continuo aumento, lo que puede también interpretarse como un

incremento de la desconfianza. El llenado de formularios es cada vez más sofisticado y la inclusión de algunas informaciones solicitadas hace dudar de que alguien tendrá el interés y tiempo para examinarlas. ¿Quién revisará el número de citas de cada una de las publicaciones reportadas? ¿Quién corroborará los ISBN de los libros publicados? Como caso curioso y a manera de ejemplo, durante el proceso de llenado de un formulario de evaluación, descubrí que el libro que consignaba tenía dos ISBN: ¿cuál debe reportarse? También es frecuente la solicitud de consignar el número de ejemplares editados, sin embargo, en algunas ocasiones no aparece el número del tiraje: ¿qué se hace en esos casos?, ¿se inventa?

Estos ejemplos nos hablan de un contexto de amplia desconfianza, de una falta de credibilidad en quien reporta y lo que reporta y, al mismo tiempo, de información irrelevante solicitada; no obstante, la tendencia es a reforzar los controles de supervisión, en gran medida justificada por la presencia de un mayor número de fraudes identificados. Cuando la evaluación se dificulta y se tienen consecuencias significativas, particularmente las que afectan a los recursos económicos, la probabilidad de emplear estrategias de simulación aumenta.

La evaluación como premio o castigo

La evaluación pensada para premiar o castigar tiene muchas consecuencias, pero una de las más significativas es que conduce a la exclusión: solamente algunos podrán acceder a los beneficios derivados de los resultados positivos obtenidos. Esta situación, además de favorecer la competencia y el individualismo, contribuye al desplazamiento de los órganos colegiados que, tradicionalmente, eran los encargados de realizar la evaluación al interior de las instituciones. Sin embargo, lo más preocupante y desalentador es que somos nosotros mismos quienes, al formar parte de una comisión evaluadora, adoptamos drásticamente el “síndrome del evaluador”. Como en una novela de ficción, se responde comprometidamente al llamado presidencial plasmado en el decreto “Créase el Centro Nacional Único de Evaluación que reunirá todas las dependencias y organismos que en la actualidad

llevan a cabo tal función”, para lo cual se reúne a los mejores evaluadores del mundo para conformar el sistema de evaluación más perfecto y confiable. Con esta convicción, se cree además que, como expresara uno de los protagonistas de la novela:

[...] con este sistema cada grupo evaluador podrá ver toda la historia de un solicitante, todos los pedidos que está haciendo a diferentes instituciones, todos los éxitos o fracasos que tuvo en cada subsidio, beca o designación que obtuvo, todas las candidaturas de que es objeto; en fin, cada caso podrá ser examinado como una totalidad y, por lo tanto, cada resolución tendrá en cuenta las anteriores y el conjunto de su personalidad (Jitrik, 2015: 32).

Pareciera que sobre este relato se han inspirado quienes diseñaron las políticas de evaluación actualmente vigentes. El problema es, los académicos nos involucramos en este proceso y que, efectivamente, respondemos a estas políticas para, finalmente, en algún momento desempeñar el rol del evaluador y sufrir el síndrome descrito. Esta circunstancia nos orilla a juzgar el trabajo de los demás, desde criterios que otros han pensado y diseñado, y sin la presencia de una solidaridad que considere lo que implica cada uno de los trabajos que se analizan. En el peor escenario, se utiliza este proceso para dirimir conflictos personales o grupales a fin de garantizar o restringir el acceso a los limitados privilegios disponibles.

Entre el control y el perfeccionamiento

El último punto tiene que ver con esta dicotomía entre el control y el perfeccionamiento en la que se debate la evaluación en las instituciones de educación superior. Técnicamente hablando, efectivamente la evaluación implica necesariamente un cierto tipo de control, entendido como un cierto tipo de verificación; si bien toda la literatura especializada coincide en advertir que ésta no es suficiente para emitir un juicio u orientar la acción (Arduino, 2000; Berger, 2004). La clave es poder trascender las listas de chequeo o verificación para dar lugar a juicios sobre el objeto evaluado que conduzcan a su perfeccionamiento. El análisis de las prácticas actuales de evaluación pone en evidencia que la intención principal de las políticas es el

control *per se*, ya que los resultados de las acciones de evaluación no dan cabida a valoraciones u orientaciones específicas para el mejoramiento del objeto analizado.

Los resultados de las evaluaciones de los maestros, por ejemplo, no dan lugar a programas de formación permanente, ni se pone la atención suficiente para retroalimentar la actividad de los docentes, de tal manera que se cubra el propósito de contribuir a mejores prácticas de enseñanza. Aunque el control no aparece de manera explícita como propósito principal de la evaluación, en los hechos es claro que ése es el objetivo, si bien las realidades de las organizaciones educativas son mucho más complejas para simplemente alinearse a las demandas; prueba de ello es la falta de uso de la gran cantidad de información generada en las últimas dos décadas por las iniciativas de evaluación y su nulo impacto sobre las prácticas de lo valorado. Desde esa perspectiva, si la evaluación se instauró para el control de las instituciones de educación superior, el balance mostraría que es sólo una ilusión de los diseñadores de políticas.

Las grandes diferencias existentes entre las instituciones de educación superior, su personal y su población estudiantil permiten adelantar que sus resultados en los procesos de evaluación, idénticos para todos, arrojará productos divergentes y predecibles. Las exigencias de los programas encontrarán mayor grado de respuestas positivas en aquellas instituciones con mayor tradición y desarrollo que en las de reciente creación o contextos sociales limitantes.

Otro punto que deja muy claro esta lucha entre el control y el perfeccionamiento, es la desvinculación total entre lo evaluado y el diseño de acciones correctivas para fortalecer, reorientar o eliminar los elementos, positivos o negativos, identificados en el proceso evaluativo. La consecuencia de dicha desvinculación es que la evaluación tendrá valor por la evaluación misma, como acto y no como proceso, y sólo se justificará para la obtención de una certificación, una acreditación, el ingreso del programa en un padrón, o el acceso a recompensas.

En cuanto las perspectivas de la evaluación, afortunadamente, contamos con estudios (Buendía, 2014; García, 2014) que han recogido testimonios de los efectos desencadenados por las acciones de evaluación y que, en un análisis meticuroso, señalan la pertinencia de escrutar las propias prácticas evaluativas como fuente para reorientar los procesos de evaluación vigentes (Rueda, 2011). Si las analizamos, podríamos obtener elementos sugerentes para perfeccionarlas. Es un hecho que las instituciones han desplegado un conjunto de acciones que han permitido instaurar en las organizaciones equipos y prácticas hasta hace relativamente poco tiempo inéditos, pero ¿por qué no optimizar su actuar?

Las evaluaciones tienen ciertos propósitos, veamos si se están cumpliendo, ¿cuáles son sus límites?, ¿qué posibilidades han abierto estos ejercicios de evaluación?, ¿qué se ha hecho con los resultados obtenidos? Las respuestas a estas interrogantes, o a otras similares, podrían dar cabida a una reingeniería tanto de los propósitos como de la diversificación de las estrategias de evaluación. En el ámbito técnico de la evaluación, es muy importante el reconocimiento de los límites de cada ejercicio y la necesidad de diversificar las formas de la misma. Si la idea es mejorar las acciones actuales de evaluación, deberá avanzarse en la clarificación de sus propósitos y en su congruencia con las prácticas.

Otra posible perspectiva sería retomar las tradiciones particulares de cada disciplina para evaluar, cada formación profesional, cada tipo de universidad, reconociendo sus características peculiares y cómo éstas se tienen que considerar en el momento de la evaluación. Si reconocemos la diversidad del trabajo académico, ello va a repercutir en las formas de evaluación que terminemos diseñando y poniendo en operación.

Un comentario aparte merece el papel del contexto. Si bien la evaluación puede ser un recurso adicional para fijar el o los propósitos de una actividad que va a desarrollarse, también debe obligar a un ejercicio de análisis de las condiciones materiales y humanas disponibles para alcanzar las metas asumidas. Aceptar la diversidad de las instituciones existentes, la diversidad al interior de ellas y las diferencias entre sus áreas, nos tendría que

llevar a pensar en perspectivas de evaluación distintas. Si sigue predominando el empleo de una misma evaluación para todas las instituciones, cuyo fin es la distribución de recursos económicos adicionales o algún tipo de reconocimiento, esta actividad se alejará cada vez más de su propósito original; esto es, como recurso para contribuir al perfeccionamiento de lo valorado.

Finalmente, la evaluación sólo es una herramienta que, si no la complementamos con la autorregulación y la vida colegiada, poco ayudará al mejoramiento de las instituciones y las personas que las conforman, cuando el fin de la universidad es la construcción de mejores sociedades. Desde esta perspectiva, resultará más útil regresar a la idea de la autonomía universitaria con un compromiso social de servicio y repensar el papel que pudiera desempeñar la evaluación para hacer realmente efectivo este anhelo.

De lo contrario, la evaluación será un fin y no un medio, y terminaremos pensando que es la única solución para todos los problemas:

[...] características de una labor que el profesor Segismundo Gutiérrez conocía muy bien —la competencia y la concentración mental que requería—, sino que se mencionaba la gran cantidad y actual dispersión de estas actividades, que habían ido creciendo en virtud del extraordinario desarrollo científico y cultural que se había operado bajo la actual administración; ciertos detalles eran significativos; un sujeto, por ejemplo, podía, con el mismo material, solicitar fondos en diversos organismos: en unos podían rechazar la solicitud en virtud de evaluaciones precisas y en otros aceptarla también en virtud de evaluaciones precisas. Pero, además, no se podía admitir que persistiera la aludida dispersión porque, si las evaluaciones constituían la garantía de un determinado desarrollo cultural, social y aun político, se debía lograr una unidad de criterios que sólo expertísimos evaluadores podrían establecer, por su gran experiencia en diversos campos y por su reconocida y desinteresada entrega a esta fundamental y decisiva labor (Jitrik, 2015: 18).

Fuentes consultadas

ARDOINO, J. (2000). "Consideraciones teóricas sobre la evaluación en educación", en M. Rueda y F. Díaz-Barriga (coords.), *Evaluación de la docencia. Perspectivas actuales*, México, Paidós, pp. 23-37.

- BERGER, G. (2004). "La evaluación de la enseñanza en Francia. Interpretación tentativa de una situación paradójica", en M. Rueda (coord.), *¿Es posible evaluar la docencia en la universidad? Experiencias en México, Canadá, Francia, España y Brasil*, México, ANUIES/UABJO, pp. 111-120.
- BUENDÍA, A. (2014). "Genealogía de la evaluación y acreditación de instituciones en México", *Perfiles Educativos*, vol. XXXV (especial), pp. 17-32.
- GARCÍA, S. (2014). "Del recuento curricular a la evaluación diagnóstica y formativa. Un tránsito difícil pero necesario", *Perfiles Educativos*, vol. XXXV (especial), pp. 82-95.
- JITRIK, N. (2015). *Evaluador*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 18, 32 y 34.
- RUEDA, M. (coord.) (2011). *¿Evaluar para controlar o para mejorar?*, México, UNAM-IISUE.

La organización universitaria: ¿apoyo o lastre para la transformación institucional?

*Romualdo López Zárate**

En este trabajo hago un recuento somero de las transformaciones de la organización universitaria que, a mi juicio, han dado lugar a la inmovilidad institucional, a un desquiciante trabajo administrativo, o a una dinámica de mayor fuerza en la realización de las funciones de las universidades.

La organización universitaria, funcional para la sociedad

Algunos piensan que contamos con una organización universitaria que es más o menos funcional para la sociedad, y lo que le ha permitido cumplir decorosamente con sus fines: que la organización ha encontrado, sobre todo en los últimos 25 años, formas relativamente seguras para conducirse; que se ha logrado una estabilidad razonable del subsistema de educación superior, en buena parte por políticas públicas aplicadas a lo largo de 25 años que han mostrado resultados positivos. La gobernabilidad institucional y el rumbo de la universidad están garantizados: es suficiente con aplicar al interior de nuestra organización las políticas públicas vigentes, no cuestionarlas demasiado y la gestión marchará sin grandes tropiezos ni contratiempos.

Un rápido recuento de los cambios en los últimos 20 años en la educación superior, muestra que las instituciones se han más que duplicado, sobre todo las particulares; que los subsistemas se han diversificado; la evaluación sigue su proceso expansivo en aspectos cuantitativos y cualitativos; el

* Profesor titular definitivo, Área de Sociología de las Universidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

número de estudiantes aumenta año con año y en consecuencia, lo hacen el personal académico y administrativo; la habilitación del personal académico sigue en ascenso: más profesores de tiempo completo, más doctores, más miembros en el sistema nacional de investigadores; la movilidad estudiantil toma fuerza año con año; el sistema de becas para alumnos se diversifica y amplía; el posgrado tiene un crecimiento acentuado. La conducción externa parece segura y rutinaria, no hay que hacer algo, sólo administrar y gerenciar esas políticas (Acosta, 2009).

A la par de estas transformaciones visibles, se observan aspectos organizacionales que permanecen sin un cambio o uno muy moderado: los diferentes subsistemas de educación superior siguen sin coordinación; la matrícula aumenta muy poco, lejos de lo que se requeriría para alcanzar una proporción aceptable al tamaño y retos de la población; el acceso a fuentes de financiamiento alternativo al subsidio público sigue siendo marginal; la vinculación para atender necesidades sociales sigue siendo una aspiración; la centralidad del gobierno federal en el diseño y manejo de programas académicos ligados a recursos financieros se mantiene; los programas de renovación de la planta académica brillan por su ausencia; la deserción disminuye un poco.

Y en los tres últimos lustros también han surgido nuevas demandas sociales que impactan la organización universitaria: la demanda de transparencia en el ejercicio de los recursos públicos; la rendición de cuentas a las comunidades universitarias y a la sociedad; la irrupción en las comunidades universitarias de la Auditoría Superior de la Federación, que cuida no sólo el ejercicio de los recursos, sino también el cumplimiento de las metas previstas por cada institución; el incremento en el ejercicio del recurso de amparo de la justicia federal de miembros de la comunidad por supuestas o reales abusos de la autoridad académica; el establecimiento de defensorías de los derechos universitarios en un amplio número de instituciones.

Hay movimientos en la educación superior que reflejan avances, otros que apenas son perceptibles, a pesar de la permanencia de problemas y la ausencia de movimientos ante nuevas demandas sociales.

Los avances se matizan cuando se aprecia una inercia organizacional que muestra signos de alejamiento del cumplimiento de la función social de la

universidad, y hay síntomas de que nuestro sistema organizativo se agota y consume en sí mismo. Surgen preocupaciones cuando se observan cambios trascendentales en otras latitudes que aspiran a hacer del conocimiento un poderoso motor del crecimiento económico, y donde las universidades desempeñan un papel central; surgen signos de alerta cuando vemos que en otros países y regiones se demandan cambios significativos en la organización universitaria para estar en posibilidad de responder a las nuevas demandas sociales en el campo laboral, económico, informático y cultural (Boer y Fila, 2009).

Aparecen problemas en la relación gobierno-universidades cuando se empieza a cuestionar la, para algunos, injerencia desmedida del aparato gubernamental en las decisiones propiamente académicas; cuando se documenta la desconfianza en las instituciones del Estado; cuando se deja fuera a miles de jóvenes que desean ingresar a la educación superior; cuando la investigación no tiene como objetivo fundamental la contribución, por un lado, a la resolución de los grandes problemas nacionales; y por el otro, para abrir perspectivas de crecimiento económico; cuando la organización universitaria no contribuye al fortalecimiento de la democracia, al ejercicio transparente de los recursos, a informar públicamente los resultados de su quehacer.

Y finalmente, hay desconcierto cuando se cuestiona la organización universitaria y el rumbo que ha tomado en los últimos 25 años. Estoy convencido que requerimos espacios de reflexión para replantear cuestiones básicas de nuestro quehacer y de nuestra organización universitaria; para discutir y debatir futuros escenarios; para comprender la complejidad de iniciar cambios que se antojan imprescindibles; para tener la libertad de imaginar futuros, como lo hiciera nuestro colega Eduardo Ibarra en su obra póstuma: *El libro de la universidad imaginada. Hacia una universidad situada entre el buen lugar y ningún lugar* (Ibarra y Porter, 2012).

En esta ocasión pretendo discurrir un poco sobre uno de los pilares que, creo, nos permitirán pensar en una organización universitaria diferente, en alimentar las esperanzas de que son posibles las transformaciones en organizaciones tan pesadas como son nuestras universidades.

La autonomía como pilar de la transformación institucional

Los países de la comunidad económica europea han propuesto, a inicios de este siglo, la recuperación de la autonomía universitaria como un factor clave e indispensable para que la universidad cumpla las expectativas sociales, económicas y culturales de los próximos años. Y una de las características que señalan es, precisamente, una menor injerencia del Estado. Me parece que en nuestro país, en las actuales circunstancias, es conveniente reflexionar sobre el rumbo europeo que marca un derrotero casi contrario al que hemos seguido en el último cuarto de siglo.

Desarrollaré dos ideas que de ninguna manera son nuevas, pero como siguen presentes y sin atenderse es necesario reiterarlas. La primera es que la autonomía es una característica distintiva de la universidad, que para nada está definida en toda su extensión, que se va ajustando a las circunstancias del entorno y de la propia dinámica interna de las universidades, y que la manera de hacerla valer es ejerciéndola con los riesgos que ello implica. Daré varios ejemplos de cómo se ha ido configurando el contenido de la autonomía y cómo se ha ido decantando lo principal y descartando lo accesorio, lo que nos da una idea de lo que es posible negociar y lo que no es negociable, so pena de perder esa característica del quehacer de las universidades. La segunda idea es tratar de convencer de que la actual inercia de la organización universitaria va en un proceso lento pero continuo de pérdida de autonomía y de mayor injerencia del gobierno. Si no reaccionamos, es posible que nuestra autonomía quede muy acotada, restringida, disminuida.

La autonomía es un proceso que hay que ganar
dándole contenido continuamente

La organización universitaria está, supuestamente, pensada y diseñada para hacer posible el cumplimiento de los fines, objetivos y valores que la sociedad le ha encomendado; para alcanzar esos fines (y no otros), la sociedad le otorga la libertad y la responsabilidad de organizarse como considere conveniente (autonomía). Esos fines le dan especificidad y la diferencian de

otras organizaciones sociales; por lo tanto, la organización que asumen estas instituciones es propia, *sui generis*, y se corre el riesgo de tergiversar sus fines, desvirtuar su naturaleza o entorpecer la realización de sus funciones, cuando se le quiere dar una organización semejante a la de una empresa, o una organización dependiente del gobierno o una asociación civil.

En suma, la organización universitaria está vinculada, de diversas maneras, al tipo de Estado del que forma parte. Por ello, hay variaciones entre países y regiones y entre las propias instituciones. Existe una condición que se considera imprescindible para la existencia de la universidad, y es el sentido social de su quehacer. La universidad no se agota en sí misma, es una institución que tiene como propósito que la sociedad en la que está inserta sea mejor, que la investigación que realiza contribuya a resolver los problemas que se tienen como sociedad, que la difusión y la extensión de lo que cultiva sean un punto de apoyo para mejorar el ejercicio de la ciudadanía.

No está por demás reiterarlo: el objeto de la universidad es el cultivo del conocimiento en sus diferentes facetas; el conocimiento científico que nos da certezas; el conocimiento artístico que permite apreciar las diferentes formas de belleza; el conocimiento humanístico que nos brinda elementos para darle significado a nuestro quehacer, el propio y el común. Esta diversidad de saberes demanda libertad para su cultivo, aprecio por las diferentes formas de hacerlo, tolerancia y madurez para reconocer que la pluralidad es la esencia de la universidad. Esta forma de hacer y cumplir su encomienda social (diversa, plural, crítica, tolerante, comprensiva), es lo que propicia una constante transformación y adaptación al medio; es lo que le da, en palabras del exrector, doctor Guillermo Soberón, “sentido a la Universidad”. Esa naturaleza de la actuación se opone a la indoctrinación, a la uniformidad, al cultivo de una ideología única, a la imposición.

Una universidad crítica no hay que confundirla con la universidad militante. La universidad crítica enjuicia para perfeccionar; la militante califica para intervenir. Aquélla opina para mejorar a la sociedad, ésta trabaja para tomar el poder, y las universidades se hicieron para su ocupación en el saber y no la preocupación por el poder. Con su participación y sus críticas, las universidades orientan; con una participación militante, las universidades confunden (Soberón, 2015: 309).

Las universidades han conquistado y les ha reconocido la sociedad una forma de conducirse que ha mostrado sus ventajas a través del tiempo: la autonomía. Pero la autonomía se va configurando en el tiempo, no sin tropiezos, desviaciones, amenazas e incertidumbres. En el no tan lejano pasado siglo, se han dado diversas luchas, debates y confrontaciones para ir descubriendo elementos del núcleo duro de la autonomía, baluarte y condición *sine qua non* para que la universidad cumpla su cometido. Recordemos rápidamente algunos episodios que han ayudado a identificar lo fundamental de la autonomía y deslindar lo que le es accesorio.

Mucho tiempo y muchas luchas ha costado aceptar que la autonomía no es, de ninguna manera, independencia financiera del Estado. Al contrario, es prácticamente aceptado por casi todos que la educación, incluida la superior, es un derecho social e individual, a fin de cuentas un derecho humano, y como tal le corresponde al Estado dar las garantías económicas para hacerlo efectivo. Es una responsabilidad del Estado financiar la educación y la educación de calidad. Son señaladas las batallas que han tenido que librarse para conseguir esa certeza. La llamada "autonomía plena" de 1933 en que el Estado, bajo la excusa y justificación de dar completa autonomía a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), pretendió desligarse de su responsabilidad al otorgar un monto económico único y para siempre. Esa errónea interpretación de autonomía resurge de vez en cuando en diversos agentes políticos y sociales, que lo que pretenden es precisamente socavar o acotar los principios y el sentido de la universidad. Aun recientemente se escuchan voces proponiendo hacer de la educación superior un negocio y no una institución de cultura. Ha sido mostrado y demostrado que la autonomía no significa independencia financiera del Estado, en ningún país y menos en México. Es cierto que la masificación de la educación superior pone en aprietos al Estado para dar los recursos que se requieren pero, en tanto derecho social, derecho humano, no puede ser escamoteado a los individuos. Las prioridades sociales se deben de poner en juego.

También ha costado muchas luchas entender y aceptar que el financiamiento debe ser obligación del Estado, pero ello no implica, sobre todo en la investigación, la admisión de apoyos externos, ni prohíbe la contribución de estudiantes, familias y empresas. Hay un costo que pagan los usuarios

y sus familias, y de ninguna manera es total ni completamente gratuita la educación superior. El financiamiento público implica una responsabilidad para su ejercicio, y en el pasado reciente también hemos visto excesos por parte de algunas universidades. Sus órganos colegiados, por ejemplo, han aprobado prestaciones para su personal que rebasan con mucho las capacidades de la propia institución y las capacidades económicas de los gobiernos, federal y estatales.

Algunas universidades han abusado de ese mecanismo y llegan a exigir recursos económicos para satisfacer las prestaciones que ellos mismos aprobaron internamente, y que sobrepasan las de la mayor parte de las otras universidades. La jubilación dinámica de 50 y 60 días de aguinaldo son dos ejemplos. Otras instituciones han aprobado, con dinero público, otorgar ingresos extraordinarios y vitalicios para exfuncionarios que son onerosos para las instituciones. Estos casos extremos han perjudicado a la mayor parte de las universidades y dan pie para intervenciones externas y ajenas a las propias instituciones cuando lo procedente es corregir esos excesos donde se presenten. Nos ha llevado tiempo aceptar y entender que la autonomía no es extraterritorialidad, pero aún hay resabios de ello. La autonomía es para ejercer las funciones que la sociedad le ha encomendado a la universidad, pero de ninguna manera se trata de crear un Estado dentro de otro Estado.

Asumir que la universidad está exenta de la aplicación de las leyes nacionales, es un disparate. Hay claridad conceptual y consenso en ello, aunque en ocasiones no se aplican las leyes ni las sanciones consecuentes por consideraciones de otra naturaleza: por conveniencia política; por temores a desencadenar problemas de otra índole; o también porque hay dudas fundadas, desconfianza, de que las instituciones del Estado no apliquen la ley con imparcialidad, objetividad, prontitud y garantía de respeto de los derechos humanos.

Es cierto que existen ámbitos en los que es difícil establecer con claridad los límites del ejercicio de las atribuciones del Estado y el ejercicio de la autonomía. Fue difícil aceptar, por ejemplo, el derecho de la Cámara de Diputados a vigilar las finanzas universitarias. Varias instituciones recurrieron incluso al amparo, pero ahora es completamente aceptado y las propias universidades, sin que sea una obligación, presentan sus estados financieros

a la Cámara de Diputados y a la Auditoría Superior de la Federación. Saben que ellas deben ser ejemplo de la aplicación transparente y uso correcto de los recursos públicos.

Autonomía es la responsabilidad para establecer las formas de gobierno sin injerencia de los diferentes niveles y personajes del gobierno, sobre todo para la designación del representante legal de la universidad. Ésta es una de las atribuciones más complicadas de aceptar y cumplir por parte de los gobiernos, federal y estatal. Pretenden, a veces lo logran, intervenir en la designación, en la reelección, si es el caso; o bien mueven sus piezas e influencias para desestabilizar a los rectores, sea no interviniendo cuando debieran hacerlo, sea interviniendo cuando no lo debieran hacer.

Los casos reseñados por el doctor Soberón en las rectorías del doctor Salvador Zubirán con Ávila Camacho, de Ignacio Chávez y de Javier Barros Sierra con Díaz Ordaz, de Pablo González Casanova con Luis Echeverría, la reelección de Rivera Serrano en tiempos de Miguel de la Madrid. El doctor Soberón narra como testigo privilegiado esas intromisiones tanto de algunos de los presidentes como secretarios de gobernación, de educación y otros funcionarios con los que le tocó interactuar para que interviniera a favor o en contra de algunos de los candidatos a la rectoría. Imanol Ordorika (1998) describe los intereses en juego para arribar a la rectoría [...] documenta la injerencia del gobierno federal en la UNAM; yo mismo recupero algunos testimonios de rectores que con franqueza relatan la intervención de los gobernadores en turno (López *et al.*, 2011).

Pero no son sólo los gobernadores, sino también los partidos políticos quienes pretenden, a veces lo consiguen, intervenir en la elección y designación de los rectores, sin importar la forma de elección. Están documentados los casos de las universidades autónomas de Puebla, Sinaloa, Zacatecas y Guerrero en los años setenta y ochenta del pasado siglo. Es comprensible el interés de los gobernadores por intervenir en la elección de los rectores de sus universidades, o del presidente y los secretarios de Educación y Gobernación para hacer lo propio en las universidades federales; pero es inadmisibles que los órganos que se encargan de hacer las designaciones acepten esas injerencias. Es uno de los aspectos que más trabajo cuesta respetar a los funcionarios gubernamentales. Legalmente está clara la competencia de la designación, la experiencia demuestra la dificultad para ejercerla a cabalidad.

Fue complicado hacer compatibles los derechos de asociación y de huelga de los trabajadores administrativos y académicos en las universidades con las concepciones de autonomía prevalecientes en la década de los setenta. Hubo paro de labores administrativas y los académicos continuamos percibiendo nuestro salario; la renuncia de don Pablo González Casanova por negarse a aceptar que la universidad fungiera como patrón, y por la falta de apoyo del gobierno para aplicar la ley ante las claras agresiones al rector por parte de Falcón y Castro Bustos; la huelga de la UNAM en 1977, cuando el rector Soberón pretendió resolver pidiendo la intervención de la policía; las huelgas anuales en la UAM, entre 1976 y 1982, para exigir un Contrato Colectivo de Trabajo y por negarse a aceptar las consecuencias de la modificación constitucional para normar el ingreso, promoción y permanencia de los académicos; huelgas en diferentes universidades por los mismos motivos. Ha sido un camino escabroso y accidentado lograr esa compatibilidad entre derechos sindicales y derechos universitarios para normar el ingreso, promoción y permanencia de los académicos.

Es más, algunas instituciones aún mantienen, en contra de la Constitución y de la Ley Federal del Trabajo, la injerencia del sindicato en esos procesos. La autonomía es responsabilidad institucional, pero para poder ejercerla plenamente se requiere del apoyo y la defensa del Estado y de la sociedad. Cuando esta defensa no se da o se regatea, como ha ocurrido en diferentes momentos de nuestra historia, la autonomía se vulnera y se pone en riesgo.

Las nuevas amenazas al ejercicio de la autonomía

Existen intromisiones más veladas que son presentadas no como obligatorias, sino como optativas para las instituciones, pero que su aceptación implica actuaciones en un sentido que reducen el ámbito de libertad de organización de las instituciones a cambio de ingresos económicos adicionales. Se trata de las políticas públicas instrumentadas desde el inicio de la década de los noventa, que han dinamizado la vida de las universidades; si bien, no necesariamente en el rumbo que las instituciones desean (Díaz

Barriga, 2006). En 25 años de ejercicio de estas políticas de Estado, injerentistas, se ha aportado evidencia empírica, con testimonios elocuentes, de los aspectos positivos y los efectos negativos e incluso no deseados que han generado esas políticas (De Vries Meijer, 2007; Díaz Barriga, 2007 y 2008; Gil Antón, 2007; López Zárata y Casillas Alvarado, 2006; Acosta Silva, 2009; Ibarra Colado, Caséz Menache y Porter Galetar, 2007). La misma ANUIES ha considerado que las políticas públicas de los últimos 25 años manifiestan ya efectos no deseados y urgen en cambiarlas (ANUIES, 2103).

Se ha documentado con suficiencia, que buena parte de las políticas públicas han tenido como objetivo a los propios actores institucionales perdiendo de vista o poniendo en un segundo plano el cumplimiento de la responsabilidad social de la universidad y los universitarios.

Algunos ejemplos ilustran lo anterior. El ingreso del académico está determinado por el cumplimiento de un conjunto de indicadores que no necesariamente están en correspondencia con la formación de profesionales que necesita el país; la investigación no está dirigida en primer lugar a atender los problemas nacionales, sino a la acumulación de certificados, la difusión de la cultura es poco valorada. Ello ha propiciado que buena parte de los trabajadores académicos tengan puesto su interés y preocupación en el cumplimiento puntual de esos indicadores, y pierdan de vista el objetivo institucional, con lo cual se pone en riesgo la función social de la universidad. Son tan bajos los ingresos “normales” de los académicos, que la única forma de tener un ingreso decoroso es cumplir con los requisitos impuestos para obtener un mejor ingreso. Efectivamente hay más profesores de tiempo completo, pero no necesariamente donde más se necesitan; hay más doctores, pero buena parte de ellos lo consiguieron en las áreas más sencillas, sin que exista relación directa con su trabajo de investigación anterior; hay más publicaciones con un control de calidad menor; hay desatención e incluso menosprecio de aquellos académicos que constituyen la mayor parte de la planta docente de las universidades, los profesores de tiempo parcial, de asignatura, en quienes recae mayormente la formación de profesionales.

Las sanciones a los que incumplen brillan por su ausencia. Su sanción es no obtener la recompensa. Esta política mantenida a lo largo de casi 25 años está minando la ética de trabajo de buena parte de los académicos de

tiempo completo; ha colocado como centro de interés y objetivo institucional el ingreso económico de los académicos, y no el cumplimiento de la función social de la universidad; ha propiciado un distanciamiento de la vinculación necesaria de la universidad con la sociedad; ha propiciado un vuelco de la universidad sobre sí misma, descuidando su encomienda social.

El propio gobierno ha detectado esas consecuencias negativas de las políticas como lo muestran los programas educativos de los últimos tres sexenios. Todos ellos han puesto como objetivo programático la revisión de estos estímulos, pero poco o nada se ha cambiado. En buena medida porque son los propios académicos beneficiarios de estas políticas los que se oponen a su revisión; cualquier cambio puede afectar su situación de confort.

Se ha documentado, como consecuencia de las políticas, el aumento de una burocracia paralela al trabajador sindicalizado; el cambio de función de los directivos institucionales (príncipes, burócratas y gerentes, los llama Adrián Acosta); la intervención cada vez mayor de nuevos actores que, sin ser académicos, son los que toman decisiones en la universidad: los gestócratas. Cuando se observan los grandes indicadores nacionales, parece no haber una relación entre la “mejoría” de esos indicadores y la constatación del aumento de las desigualdades sociales: más pobreza que en los años ochenta, más desigualdad, más desempleo, más “ninis”.

La propia ANUIES ha demandado, desde el inicio del presente sexenio, un nuevo ciclo de políticas públicas para la educación superior (ANUIES, 2013). Las actuales, vigentes desde hace 25 años, muestran resultados decrecientes y en algunos casos perjudiciales para el desarrollo de las universidades y sus académicos. Vamos a la mitad del sexenio sin que se adviertan signos de cambio. Es más, las políticas nuevas van en el mismo sentido, son injerencistas. Por ejemplo, el Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (CONACYT) crea nuevos programas, tal vez necesarios, sin tomar en cuenta con suficiencia las atribuciones y características autonómicas de las universidades. Son políticas iguales para todas las instituciones de educación superior con independencia de su “sentido institucional”. Como dice el doctor Soberón, las universidades hacemos tal vez lo mismo que otras instituciones, pero lo que le da sentido es que lo hacemos diferente; nos hace diferentes no tanto el objetivo, sino el cómo y el porqué. El cómo que tiene que ver con

la preservación de los valores universitarios, la pluralidad, la crítica, el diálogo, la razón, el sentido colegial de las decisiones; el porqué, por qué somos instituciones de la sociedad, financiadas por la sociedad, para contribuir a resolver sus problemas y vislumbrar un futuro mejor.

En el transcurso del presente siglo han sido reconocidas demandas añejas y han surgido nuevas que tocan de alguna manera la autonomía universitaria, y ante las cuales no hemos tenido el tiempo suficiente para analizarlas, reflexionadas y, en consecuencia, hacer los deslindes correspondientes para aplicarlas sin detrimento de la autonomía. Son demandas legítimas, pero que en su aplicación tocan aspectos que tradicionalmente no eran cuestionados, pues se consideraban parte constitutiva de la autonomía universitaria.

En varias dimensiones se presenta el problema. Está aumentando la incidencia de miembros de la comunidad universitaria que solicitan el “amparo” de la justicia federal o la intervención de las comisiones de derechos humanos, porque piensan que sus derechos humanos han sido violentados y transgredidos por decisiones de los órganos colegiados y personales. Y lo sorprendente, para algunos de nosotros, es que el amparo ha sido concedido aun cuando se trate de decisiones tomadas por los órganos colegiados en acatamiento a los propios ordenamientos institucionales.

Los casos se multiplican y las decisiones de los jueces no son expeditas, ni congruentes ni consistentes, y sí ponen en entredicho las decisiones institucionales, la autonomía universitaria. Candidatos a puestos de elección que solicitan el amparo porque, según ellos, se violaron sus derechos; jóvenes que lo solicitan ante sanciones que les aplican los órganos colegiados; vendedores ambulantes que lo piden porque se les niega el supuesto derecho a ofrecer su mercancía dentro de los recintos universitarios; jóvenes que reclaman la desaparición de cuotas en sus estudios de posgrado.

La transparencia, rendición de cuentas y derecho a la información son reclamos genuinos de la comunidad y de la sociedad así como de las instancias de la administración que se ocupan de verificar que los recursos públicos sean destinados para los fines que tienen encomendados. Como se decía anteriormente, las universidades deben ser ejemplos sociales del cumplimiento de esos principios, y no se deben escatimar esfuerzos para lograrlo. Sin embargo, hay ámbitos en los que es difusa la aplicación, pues tocan aspectos que son constitutivos de la autonomía. La autonomía tiene

el más elevado rango que puede ostentarse en la sociedad, está consagrada en la Constitución y tiene el mismo nivel de los otros preceptos constitucionales. Ni por encima de ellos, pero tampoco supeditado a otros. Y en la propia Constitución se especifican los ámbitos de aplicación de esa autonomía. Veamos una disposición expresa constitucional: “Las universidades [...] tendrán la facultad y responsabilidad de administrar su patrimonio”.

El patrimonio en las leyes orgánicas de las universidades lo constituyen, entre otros, los ingresos que reciba de la Federación y, en su caso, de las entidades federativas y los ingresos propios. Se infiere que la administración de ese patrimonio lo hace responsablemente la universidad a través de sus órganos colegiados, el consejo universitario o equivalente, que cuenta con la representación de todos los sectores de la comunidad. Todas las universidades tienen en su estructura contralorías que supervisan el ejercicio del recurso de acuerdo con lo aprobado por el órgano colegiado, llevan a cabo auditorías internas y contratan auditores externos, además publican sus estados financieros. En eso radica su autonomía.

Pero cabe la posibilidad (y la realidad) de que esa autonomía sea ejercida con irresponsabilidad porque destina recursos para fines distintos a los que socialmente le corresponden, o asume atribuciones que no tienen relación con su objeto. En estos casos es obvio que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) puede y debe intervenir. Sin embargo, hay otro conjunto de aspectos donde no hay tal claridad ni en la forma de proceder ni en el objeto de observación. No es infrecuente que la ASF aplique a la universidad autónoma procedimientos y formatos que son ajenos a su quehacer, y su aplicación llega a entorpecer el ejercicio oportuno de las funciones universitarias. Hay aspectos sencillos, pero que son asuntos del diario acontecer y a los cuales son muy sensibles los académicos, como la forma contratar y reportar los gastos de viaje y viáticos, o los procedimientos de asignación de obras tanto de mantenimiento como de construcción, o los límites en los montos que competen a la institución.

¿Hasta dónde puede llegar la intervención de la ASF? ¿Nos encontraremos a la vuelta del año que pueda calificar y sancionar el monto de las becas de los académicos? ¿Sobre el pago de los impuestos de esas becas? ¿Puede evaluar el rendimiento e impacto de esas becas y en consecuencia sugerir

la asignación a otros rubros que pueden resultar más redituables? ¿Puede establecer prioridades en el uso del escaso recurso? ¿Le compete decidir sobre la aplicación de un presupuesto base cero en la universidad autónoma? ¿Dónde están los límites de la autonomía y la responsabilidad de la ASF? Nos falta mucho por explorar y reflexionar para ir poniendo los límites a estas intervenciones.

La creciente injerencia de la ASF en los asuntos universitarios ha tenido, o está teniendo, otras consecuencias. El temor, fundado o percibido, de una sanción pública de graves consecuencias para el funcionario menor o mayor que participa en la autorización de algo, ha traído como consecuencia una cultura de prevención legal que retrasa decisiones, incrementa la burocracia, destina recursos escasos cada vez mayores a actividades de control y, lo que es grave, traslada el ámbito de decisiones de las autoridades a las instancias de apoyo.

El cuerpo de abogados, para no ser corresponsables de las decisiones, invierte mucha indagación e imaginación para prever posibles consecuencias indeseadas o demandas hipotéticas de terceros, lo que provoca un retardo desproporcionado para resolver el asunto en cuestión y, en ocasiones, ante la falta de certeza jurídica, se llega a la parálisis institucional. Todos se cuidan de no violentar norma alguna, pero no se preocupan por cumplir el objeto social con oportunidad y calidad. Esta intervención mina y socava la autoridad institucional, pues además, en no pocas ocasiones, elude la decisión si no hay apoyo del aparato legal de la universidad. La comunidad pide cuentas a la autoridad y la hace responsable a ella, y no a las instancias de apoyo. La obligación de hacer “contratos para toda obra, bien o servicio” alienta una cultura del temor. El temor de ser acusado, de haber violentado una disposición legal; el temor de ser sancionado. El temor por encima del deber; la pretensión de seguridad total que detiene y maniata; la precaución integral para situaciones que difícilmente acontecerán; la legalidad por encima de la responsabilidad. Una legislación que no da certidumbre sino genera temor; un respeto de los tiempos administrativos en detrimento de los tiempos académicos; una supeditación de lo académico a lo administrativo.

Otra consecuencia de la vigilancia de la ASF es la tendencia a pensar que la transparencia y rendición de cuentas se consiguen mediante una regula-

ción puntillosa expresada en manuales y procedimientos, y cuantos más, mejor. La regulación abrumadora parte de la desconfianza en la comunidad y en sus administradores, de suponer que todo miembro de la comunidad es un ladrón. No importan los antecedentes, la trayectoria, los resultados del quehacer académico. Se llega al límite de pensar que la transparencia y rendición de cuentas consisten en cumplir procedimientos y llenar formatos. La forma adquiere independencia del fondo. Con ello se reduce, empobrece y se distorsiona el objetivo que se busca. Estas distorsiones tienden a castigar al honesto distraído y premiar al ladrón organizado; a suponer que las certificaciones administrativas son la manifestación de la calidad de un servicio; a aceptar que el llenado de formatos exime de rapacidad y en consecuencia brinda justificación e impunidad.

La excesiva regulación no es transparencia, es burocracia, y en no pocas ocasiones la justificación para delinquir. Todos sabemos que el que quiere robar puede burlar los reglamentos que se le pongan enfrente. Estas situaciones se presentan porque hemos descuidado la formación de valores; cultivar un comportamiento ético; procurar imbuir valores tradicionales que en algún tiempo fueron parte sustancial de nuestra formación inicial en la familia, en la escuela como ser honesto, ser respetuoso de la ley, ser puntual, ser responsable. La pérdida de valores, auspiciada por la impunidad creciente de muchas de nuestras autoridades, es uno de los problemas sociales que más atención requieren en nuestra formación.

Colofón

Cumplir los fines de la universidad, transformarla para que los haga realidad, requiere, entre otras muchas cosas, contar con una organización académica “pesada”, exigente, colegiada, así como una organización administrativa flexible, que apoye la realización de las funciones académicas. Cumplir el viejo y anhelado principio, cada vez más lejano, de que la administración ha de estar al servicio de la academia; la administración está para facilitar y no entorpecer el cumplimiento de los fines de la universidad; que los tiempos administrativos deben ajustarse a los tiempos académicos, y no

viceversa. La organización que requieren las universidades debe ser adecuada al cumplimiento de sus objetivos y fines, y afirmo que nuestras instituciones cuentan con el conocimiento y personal capacitado para diseñar, si nos dejan, la estructura organizativa que nos corresponde, por lo que no necesitamos imitar o aceptar, con mansedumbre, modelos de organización pensados y diseñados para otro tipo de instituciones.

Considero que las universidades deben ser modelos de transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y ejemplos de rendición de cuentas ante la sociedad del uso de esos recursos, tenemos la convicción, como comunidad, de cumplir estas demandas sociales, que también son nuestras y que contamos con el conocimiento para hacerlo. La injerencia de auditores externos a la comunidad no se rechaza, es bienvenida, pero es superflua, costosa, engañosa y cuando exhibe resultados dignos de sanción, lo que pone de manifiesto es que nuestra autorregulación es insuficiente y deficiente. Nuestros parámetros de transparencia deben ser más exigentes y claros que los de la administración pública.

Respaldo la exigencia de muchos de nuestros administradores profesionales, académicos y autoridades, de que la base de la regulación administrativa debe ser la confianza en nuestros propios miembros de la comunidad, y que tenemos la capacidad de ejercer sanciones cuando se viola esa confianza; pero rechazo la premisa, presente en muchas de las organizaciones del sector público, de que la transparencia y la rendición de cuentas se consigue y agota con una regulación excesiva que es el caldo de cultivo de la burocracia.

Recuperar la “facultad y responsabilidad de gobernarnos a nosotros mismos”,² consagrada en la máxima norma de convivencia entre nosotros, la Constitución, no es otra cosa que recuperar nuestra autonomía; que la

²Artículo 3º constitucional, fracción VII: “Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue Autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A, del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere” (Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 de febrero de 2013).

autonomía adquiere contenido en la medida en que se busca su ejercicio; que es una meta que hay que perseguir constantemente; que no es algo dado y para siempre; que continuamente se ve sometida a diferentes presiones; y que necesitamos foros de reflexión para ir la comprendiendo en sus justos términos, que permitan cumplir las funciones sociales que la sociedad nos ha encomendado.

Fuentes consultadas

- ACOSTA, Adrián (2009). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*, México, ANUIES.
- DE VRIES MEIJER, Weitse (2007). "Mandarinas e Salmuera", *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXVI (2), núm. 142, abril-junio, 2007, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, pp. 123-130.
- DÍAZ BARRIGA, Ángel (2006). "Evaluación de la educación superior. Entre la compulsividad y el conformismo", en Luis Eugenio Todd y Víctor Arredondo (coords.), *La educación que México necesita. Visión de expertos*, Centro de Altos Estudios e Investigación Pedagógica, proyecto administrado por el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Nuevo León.
- (2007). "Los programas integrales de fortalecimiento institucional. Apuntes para una evaluación desde las universidades", *Perfiles Educativos*, núm. 117, vol. XXIX, Tercera Época, México, IISUE-UNAM, pp. 41-67.
- DÍAZ BARRIGA, Ángel (coord.), Concepción Barrón T. y Arceo Frida Díaz Barriga (2008). *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en universidades públicas estatales*, México, IISUE-UNAM, ANUIES, Plaza y Valdés, Colección Educación Superior Contemporánea, 321 pp.
- GIL ANTÓN, Manuel (2007). "Lo mejor, lo imposible, lo inesperado... y lo inédito", en Caséz, Didriksson, Gandarilla, Ibarra y Porter (coords.), *Disputas por la universidad. Cuestiones críticas para confrontar su futuro*, México, UNAM-CEIICH.
- IBARRA, Eduardo y Luis Porter (coords.) (2012). *El libro de la universidad imaginada. Hacia una universidad situada entre el buen lugar y ningún lugar*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Cuajimalpa/Juan Pablos Editor.
- IBARRA COLADO, Eduardo, Daniel Caséz Menache y Luis Porter Galetar (coords.) (2000). *Reconociendo a la universidad, sus transformaciones y su por-venir*, México, CEIICH-UNAM, Colección Educación Superior, 222 pp.

- LÓPEZ ZÁRATE R., O. González Cuevas, J. Mendoza Rojas y J. Pérez Castro (2011). "La forma de elección de los rectores: otro camino para acercarse al conocimiento de las universidades públicas, autónomas", *Perfiles Educativos*, vol. XXXIII, núm. 131.
- ORDORIKI, Imanol (1998). "Reform at Mexico's National Autonomous University: Hegemony or Bureaucracy", en Kempner, Mollis y Tierney (eds.), *Comparative Education*, Massachusetts, Simon and Schuster Custom Publishing.
- SOBERÓN, Guillermo (2015). *El médico, el rector*, México, El Colegio Nacional, FCE, UNAM.

Tiempos de híbridos: el cambio organizacional en las universidades

*Wietse de Vries**

*Era un gran tiempo de híbridos
De salvajes y científicos
Panzones que estaban tísicos
en la campechana mental
en la vil penetración cultural
en el agandalle transnacional.*

RODRIGO GONZÁLEZ

Introducción

En una universidad, el rector anuncia orgullosamente la construcción de una ciclopista. En otra se inaugura una biblioteca central. Todavía otra universidad instala aire acondicionado en los edificios de posgrado. Finalmente, aunque la lista podría ser mucho más larga, en una universidad se cambia, después de 40 años, el reglamento que rige la asignación del rector.

¿Son los ejemplos arriba manifestaciones de cambio organizacional? ¿Cuáles sí y cuáles no? ¿Cómo saberlo?

Este capítulo indagará acerca del cambio organizacional, uno de los términos más ambivalente en la literatura. Aunque el campo de estudio existe hace décadas, dista de ser uno de acuerdos y de trabajo en común. Esta falta de unidad y claridad significa un problema grande: casi toda la literatura de las últimas tres décadas sobre educación ha estado repleta del término, a veces reemplazado por vocablos como reforma o modernización,

* Profesor-investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico (ICGDE) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

adaptación, aprendizaje. Sí, el cambio es la meta; pero no sabemos qué cuenta como tal, no sabemos qué andamos persiguiendo.

Organizaciones en general

El problema empieza con las teorías sobre organizaciones. Existe cierto acuerdo sobre qué son las organizaciones: grupos de personas que se reúnen alrededor de fines comunes. La organización representa en gran parte los intereses, pero su acción va más allá: las organizaciones tienen intereses propios. Para que los integrantes trabajen juntos, la organización requiere de estructuras (Mintzberg, 1979).

Para aclarar el panorama, hay que señalar que existe una diferencia entre organizaciones e instituciones. La literatura define a las instituciones como conjuntos de reglas (leyes, reglamentos, creencias, mitos) que regulan la vida interna de la organización. Como dice North, las instituciones “are the rules of the game in a society, or more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction” (North, 1990: 3). Las instituciones “reduce uncertainty by providing a structure to everyday life” (North, 1990: 3). Esta estructura incluye tanto reglas formales (leyes o la Constitución) y reglas informales como costumbres o normas. Greif (2006: 30) propone una definición más sucinta: “An institution is a system of rules, beliefs, norms and organizations that together generate a regularity of (social) behavior”.

Más complicado es cómo las organizaciones funcionan y qué tipo de instituciones existen. Si se cuenta desde Max Weber hasta la fecha, hay por lo menos siete enfoques sobre el tema (Perrow, 1990). Amén de la burocracia clásica de Weber, ha nacido el enfoque de las relaciones humanas, el modelo neoweberiano, la escuela institucional, el modelo ecológico y un conjunto de teorías económicas, corrientes que enfatizan el poder, los mitos y símbolos, así como el neoinstitucionalismo. Influyen dentro del campo ideas provenientes de la sociología, la economía, la psicología y las ciencias políticas.

Las ideas sobre cómo funciona una organización o una institución también han cambiado a lo largo del tiempo. Al inicio, los actores (individuos) eran racionales: cada quien perseguía sus propios intereses, y usaba a la organización para lograr lo mismo. Por lo tanto, reglas explícitas, con sancio-

nes, eran necesarias para defender el fin común. Más adelante se halló que los actores solamente poseen una racionalidad limitada: no tienen acceso a toda la información, tienen distintos niveles de conocimiento y ocupan diferentes posiciones. Como resultado, el proceso de toma de decisiones deja de ser racional y se asemeja más a “botes de basura”: hay basura que entra, otra que sale, otra que se queda en su lugar (Powell y Dimaggio, 1991; March y Olsen, 1989).

Así, explicar la razón detrás del cambio organizacional depende, en primer lugar, del enfoque teórico, y, por lo general, es difícil elegir cuál enfoque es mejor: a diferencia de lo planteado por Kuhn, quien postulaba que hay ciencia “normal” bajo un paradigma dominante hasta que aparezca un paradigma rival que cause una revolución, entonces el campo de organizaciones es uno donde lo viejo convive pacíficamente con lo nuevo. Nadie duda de la sabiduría de Weber acerca de la burocracia, y este tipo de organizaciones continúan existiendo. Así, en la práctica, cada nueva teoría hace una aportación a lo ya existente.

La universidad como organización especial

El análisis de las universidades se complica aún más porque muchos expertos están convencidos que éstas son distintas a otras organizaciones. Es un reclamo atrevido, pero no del todo comprobado. Desde finales de los años sesenta nació, sin embargo, un movimiento en esta dirección, tanto desde las teorías de las organizaciones como desde otros ángulos, incluso entre los rectores mismos (Cohen y March, 1974; Chaffee, 1983; Kerr, 1963; Salancik y Pfeffer, 1974; Clark, 1983).

Sin embargo, había razones para la observación. Un visitante (empleador, político o padre de familia) de la *research university* (universidad de investigación) en los años sesenta en Estados Unidos tenía muchos motivos para salir asustado. Como la universidad se dedicaba a descubrir y compartir conocimiento, no parecía hacer mucho (el conocimiento es intangible, observó Clark). Los profesores eran todopoderosos y elegían al rector entre sí. Todo lo demás se decidía entre profesores en reuniones que podían durar horas. Cada departamento hacía lo que quería, para lo cual Weick (1976) inventó

el término “flojamente acoplado” (*loosely coupled*). Los departamentos de servicios eran poco profesionales y los trámites lentos, lo que hacía la universidad con su dinero era poco claro. Los resultados tampoco eran alentadores: la universidad estaba pasando de la fase de élite hacia la masificación, pero todavía pocos estudiantes accedían a ella. De los admitidos, solamente alrededor de la mitad lograba salir con un título (Tinto, 1989). Aquellos que sí lograron titularse enfrentaban crecientes problemas en el mercado laboral. En resumen, el hecho de trabajar con el conocimiento conllevaba una serie de arreglos internos que no se encontraban en otras organizaciones, como las empresas.¹

Por supuesto había quejas sobre otros aspectos de la vida universitaria. Era la época de la libertad sexual (en universidades con dormitorios) y el uso de drogas. Había protestas contra la guerra en Vietnam. Los estudiantes pedían más democracia dentro de la universidad. Era, en breve, 1968. La vida académica era además glamurosa, según la novela *Changing Places* de David Lodge. Algunos profesores empezaban a ser estrellas o, por lo menos, vivían muy bien.

En años posteriores, se observó que no todas las universidades eran iguales. Clark (1983) apunta que hay un modelo anglosajón, distinto al continental que predominaba en el continente europeo; y sin duda había modelos distintos en la Unión Soviética, China o América Latina, pero éstos eran poco estudiados. También Baldrige (1990) señala que puede haber distintos tipos de universidades. Distingue la universidad colegiada, la burocrática, la política y la anárquica, pero apunta que las universidades existentes generalmente son una mezcla de las cuatro. Termina con un modelo integrado: la universidad cibernética. Aun así, el enfoque se quedó centrado en la *research university* norteamericana, dejando en gran parte de lado lo que sucedía en los *colleges* norteamericanos (que no se parecen a las universidades) o en otros países. La conclusión de muchos es que era urgente reformar estas universidades. Extrañamente, en las siguientes décadas se reformó muy poco la universidad norteamericana, y los cambios se dieron en otros

¹Extrañamente, cuando empezaron a surgir empresas basadas en el conocimiento y otros intangibles (Enron, Google, Twitter, etcétera), ninguna optó por arreglos organizacionales parecidos a la universidad.

lugares. Pero para eso, primero hay que aclarar qué entendemos por cambio institucional.

El cambio organizacional

Como se sabe, a partir de los años setenta empieza todo un movimiento mundial de reforma de universidades. Las políticas de diferentes países son muy semejantes entre sí, incluso hubo momentos de *policy borrowing*: tomar prestadas políticas ya hechas en otras partes. El objetivo de estas políticas era causar cambios organizacionales dentro de las universidades, y hacerlas parecer más a las empresas. Es difícil definir un cambio institucional: hay más definiciones que corrientes de las teorías de organización, y como la organización es vista como algo ordenado y estable, el cambio suele considerarse como anomalía. La definición más clara, nuevamente, es de North (1990): el cambio institucional consiste en una variación de las "reglas de juego". Eso, a su vez, modifica el comportamiento de los actores y el funcionamiento de la institución.

Existen diferentes formas para realizar un cambio institucional: una es la forma centralizada/elección colectiva; la otra es la forma descentralizada/evolucionaria. En la primera forma, los diferentes actores o grupos de interés se reúnen para negociar un cambio. La propuesta final depende de la fuerza de los distintos grupos, algunos de los cuales se pueden oponer al cambio o desviar la propuesta. Esta forma vive fuertemente en el imaginario de los funcionarios, porque tiene un aire de democracia y de planeación. Sin embargo, esta forma también tiene sus bemoles: no explica el porqué muchas reglas formales son ignoradas, o el porqué el acuerdo no produce los cambios deseables.

La forma descentralizada/evolucionaria enfatiza mucho más la racionalidad limitada de los distintos actores, y reconoce que muchos cambios nacen de manera espontánea. En este sentido, el cambio es permanente (aunque no planeado), no una anomalía. Como plantea March (1981): "Organizations are continually changing, routinely, easily and responsively, but change within them cannot be controlled arbitrarily. Organizations rarely

do exactly what they are told to do". Así, la mayor parte del cambio institucional se desarrolla en las situaciones en las que muchos factores intervienen. Los gerentes pueden tener incentivos para ciertas acciones, mientras otros pierden. Muchas de las acciones pueden ser meramente simbólicas, pues todos los actores padecen de racionalidad limitada, y la universidad sigue siendo una institución "flojamente acoplada".

Al mismo tiempo, no hay que olvidar que los individuos aprenden y la organización cambia continuamente. Existe en cada organización una ideología (expresa o no) compuesta por reglas formales e informales. Tratar de cambiar las reglas formales puede hacer que se entre en conflicto con las reglas informales. No existe ninguna garantía sobre los resultados. La combinación de racionalidad limitada con resultados inesperados puede causar inercia en vez de un cambio eficiente. Además, entre más vieja la organización, más pesa el pasado (David, 1994).

En suma, el cambio organizacional viene en muchas variedades. Incluso, los ejemplos con los que empezamos este ensayo son todos acciones que no fueron producto de un proceso de planeación, donde se revisó críticamente qué había que cambiar en la universidad. Es también sumamente dudoso que los resultados sean evaluados, pues no cumplen con el requisito básico de que tienen que cambiar "las reglas del juego"; son ocurrencias o modas (Birnbaum, 2001; Schuetze y Álvarez, 2012).

De todos modos, queda una amplia variedad. Los cambios pueden ser rápidos o lentos, superficiales o profundos, planeados o no; pueden lograr sus objetivos o producir resultados no esperados. Los resultados pueden ser temporales o permanentes.

Sin embargo, dentro de la variedad destaca que las organizaciones cambian más que nada por variantes en su contexto o en el entorno. La importancia del contexto resalta en varios libros sobre distintos países. A modo de ejemplo, Clark en 1983 todavía hablaba únicamente del modo continental y anglosajón, pero en 1995 compara cinco países, encontrando importantes diferencias entre todos (Clark, 1983 y 1995). Diversos autores se preguntan si en el mundo (o partes de él) la educación superior se mueve hacia la divergencia o la convergencia (Bleiklie, 2001; Heichel *et al.*, 2005). El Estado nacional y las características del sistema educativo siguen siendo factores

importantes (Kupfer, 2008), incluso en algunos países las diferencias se dan por estado o provincia, porque son países federales (Canadá, Estados Unidos, Alemania, pero también México) (Schuetze y Álvarez, 2012). Entonces, para poder describir y analizar, no queda más remedio que revisar el contexto *sui generis* de México.

México como un país distinto en educación superior

Cuando se trata de educación superior, México es un país de diferencias, tanto en comparación con otros países como entre las instituciones de educación superior dentro del país. Mencionaremos solamente algunas de una larga lista. Para empezar, cabe señalar que la universidad mexicana nunca se pareció a la *research university* de Humboldt o de Estados Unidos. Guardaba, a lo mejor, más semejanza con el modelo francés, que ve como su tarea principal la preparación de jóvenes para el servicio público. Al inicio, el sistema consistía básicamente en universidades públicas estatales y federales, una más grande que otra, y con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en la vanguardia. La semejanza entre instituciones era grande, no en último lugar porque todas las universidades estatales retomaban el modelo UNAM como ejemplo para organizarse, en un proceso de isomorfismo mimético.²

El sistema

Si en los años sesenta el sistema consistía básicamente en 33 universidades públicas y varios institutos tecnológicos, 50 años más tarde la situación había cambiado drásticamente. Aunque el ordenamiento del sistema ha estado en la agenda de varios gobiernos, la mayor parte de los cambios se produjo de manera espontánea. Así, para 2003 había 1,533 instituciones, más 1,100 sucursales (De Vries y Álvarez, 2005). En comparación, en 1990 solamente 776, y en los años setenta un centenar. Pero además del crecimiento numérico se dio una diversificación: el gobierno creó desde los años

² Solamente a partir de los años setenta se establecen algunas universidades públicas que buscaban desde su origen explícitamente ser diferentes a la UNAM. La Universidad Autónoma Metropolitana es un ejemplo.

noventa universidades tecnológicas y politécnicas; mientras el sector privado pasó por una rápida expansión.

La diversificación fue importante por dos razones: primero, el sistema empezó a escapar de cualquier intento gubernamental de regulación, convirtiéndose, si se quiere ser benevolente, en un sistema “flojamente acoplado”. Pero como resultado, la planeación se volvió imposible. Frente a esta situación, el gobierno federal optó por el adagio: “lo que no pago, no lo regulo”, y concentró todos sus esfuerzos en las instituciones públicas, las únicas con derecho al financiamiento público. Pero de este modo, la mayor parte del sistema creció y operó sin ninguna supervisión o control de calidad. En segundo lugar, el sistema se modificó en términos organizacionales. Mientras en los años sesenta las universidades públicas dominaban la escena, había varias que aspiraban a ser *research universities* (el ejemplo de la UNAM en el momento de su fundación en 1910 era UC-Berkeley). Todas tenían la investigación científica entre sus objetivos. Aunque 50 años más tarde las universidades públicas continúan con este objetivo, ahora están rodeadas por más de 2,500 instituciones de educación superior que, en términos organizacionales, no se asemejan a las *research universities*, ni aspiran a ser una.

Es decir, actualmente la educación superior en México se caracteriza por tener una gran cantidad de instituciones que cuentan con menos de 50 estudiantes, ofrecen dos o tres carreras, y cobran las colegiaturas más diversas. En efecto, los investigadores mexicanos han tenido graves problemas para establecer alguna tipología para la variedad de instituciones privadas (Silas-Casillas, 2013).

Gobernanza

En casi todas las universidades las formas de gobierno han cambiado o, por lo menos, la forma de elegir al rector (López-Zárata, 1998). Hasta los años setenta prevalecía la paridad (entre estudiantes y académicos) en los órganos colegiados, y el principio de “una persona un voto” no era excepcional. Hoy, en varias universidades públicas, el rector es electo por un consejo de internos o externos, en otras hay votación ponderada.

Si antes el aparato administrativo era pequeño (compuesto por académicos que temporalmente dejaban su plaza, a la usanza del modelo colegiado),

hoy es más grande y tiende cada vez más a estar compuesto por profesionales (en el sentido de que son personas que dedican toda su vida a la administración). Los sueldos para los administradores son hoy más altos que para los académicos, y existen cursos especiales para su preparación (Ibarra-Colado, 2001). Sin embargo, sería equivocado tildar a este estamento como burócratas en el sentido weberiano. Son una mezcla entre príncipes, burócratas y gerentes, según Acosta (2010). Su desempeño no es evaluado; no existen prácticamente reglamentos que describen sus tareas, su plaza no es permanente (son “de confianza”, lo cual implica que pueden ser despedidos en cualquier momento por el rector); es frecuente que cambien de puesto a lo largo de su carrera, pero hacia áreas totalmente nuevas; y no existe una separación entre el puesto y las finanzas. Es decir, este estamento reúne características del feudalismo con la gerencia empresarial moderna. En medio de las reformas, ha habido más esfuerzos para regular el estamento de académicos que de administradores, que ya no están al servicio de los académicos (generalmente parece al revés).

Mientras tanto, el sector que antes se consideraba como personal administrativo o “de apoyo” gradualmente ha desaparecido, básicamente a razón de jubilaciones. Estas vacantes son ocupadas por personal de otras empresas vía el *outsourcing*.

Mientras eso pasó en el sector público, lo que sucede en el privado es realmente difícil de tipificar en términos organizacionales. Algunas universidades en el sector son realmente grandes, y funcionan como empresas privadas, con un consorcio de dueños que nombran a las autoridades. Otras son propiedad de empresas transnacionales y los nombramientos provienen de ahí. Adicionalmente, existe un sector de inspiración religiosa, donde las autoridades son nombradas por la jerarquía religiosa correspondiente. Finalmente, existe un amplio número de instituciones pequeñas tipo empresa familiar. El *paterfamilias* y dueño suele también ser rector, su esposa la secretaria académica, el hijo el tesorero y la hija la directora de admisiones. Todos estas variantes tienen algo en común: a los dueños y a los funcionarios les va mejor que a los académicos. Mientras los primeros casi siempre son de tiempo completo con buenas remuneraciones, los segundos suelen ser de tiempo parcial con sueldos modestos.

La situación de los académicos es realmente aterradora. A pesar de varias políticas federales para mejorar la situación del profesorado, sólo el 25 por ciento tiene un contrato de tiempo completo (un porcentaje equivalente a los años setenta del siglo pasado). Sólo la mitad de este 25 por ciento tiene —por ley— acceso a los diversos estímulos y recompensas adicionales al salario. Ha incrementado un poco el número de académicos con grado de doctor, pero también el número de doctores sin empleo. Los sueldos están en el piso, y se encuentran entre los más bajos en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (Altbach *et al.*, 2012). Con ello, los académicos no sólo reciben menores sueldos que sus colegas en otros países, sino menos que el personal que labora en otros sectores de la economía (incluso maestros de educación básica).

La inmensa mayoría (el 75 por ciento) trabaja con un contrato de tiempo parcial, lo cual puede variar desde dos horas por semana hasta 18. Según las reglas vigentes, no tienen posibilidades para obtener el *tenure* o la definitividad, y pocas posibilidades de promoción. Muchos carecen de un seguro social o un plan de pensiones, ya que son despedidos al final del semestre y recontratados al inicio del siguiente. Varios trabajan de manera simultáneamente en distintas instituciones, sin viáticos. Quedan de antemano excluidos de los estímulos. No pueden ser funcionarios o consejeros. Pocos están sindicalizados. Es prácticamente imposible que realicen alguna actividad de investigación.

Algo que destaca en el caso de los académicos de tiempo completo —el 25 por ciento—, es la gran cantidad de ejercicios de evaluaciones a que son sometidos. Pareciera que, por la intangibilidad del conocimiento, resulta muy difícil para los funcionarios entender qué es lo que hacen exactamente los académicos. Así, para calificar para un estímulo adicional, hay que someterse a una evaluación del desempeño. Como hay varios programas de estímulos, también ha crecido el número de evaluaciones por año. Si se toma en cuenta el costo de la evaluación (en personal dedicado a estos procesos, más la cantidad de premios entregados), el ejercicio cuesta más que los beneficios. Si a esto se suma el costo de la evaluación externa y la acre-

ditación, no cabe duda que se invierten sumas importantes en el aseguramiento de la calidad.³ Amén del costo de las evaluaciones, queda la duda si aportan algo para la mejora. Hay una creciente literatura que indica que la evaluación no aporta nada al mejoramiento de la docencia (Moreno y De Vries, 2015). Los datos estudiados no evidencian incrementos en el aprendizaje o en la titulación.

El no cambio

Hasta el momento hemos descrito tres aspectos en el entorno mexicano donde sí se produjeron cambios organizacionales, planeados o no. Pero en la agenda internacional hay una larga lista de cambios organizacionales necesarios para estar en la vanguardia internacional. Estos puntos se encuentran en las descripciones del capitalismo académico (Slaughter y Leslie, 1997) o en la idea de la universidad emprendedora (Clark, 1998). También están presentes en documentos de varios organismos internacionales, y muchos de ellos se toman en cuenta para los *rankings*. ¿Cómo ha cambiado México en estos aspectos?

Ahora bien, para analizar estos aspectos, recordar el grado de desregulación que conoce el sistema mexicano. Esto hace el análisis más complicado, ya que cada universidad tiene completa libertad de actuar o no frente a un asunto. En ausencia de políticas nacionales, cada institución podrá adoptar sus propias propuestas. En términos de cambio organizacional, para lo que sigue no existen estímulos externos a la organización para actuar. Para entender esta situación de regulación, tenemos que empezar la lista de los no cambios (o cambios muy locales) con aspectos que en otros países son responsabilidad del gobierno federal o local. Empecemos entonces.

Financiamiento

Algo que no ha cambiado, a pesar de décadas de discusión, es la forma de financiar el sistema. La regla básica es que las instituciones privadas no

³Cualquier empresa que invirtiese la cantidad de recursos que destina una universidad en averiguar qué está haciendo su personal, ya estaría en quiebra.

pueden recibir financiamiento público; pero para asignar el subsidio básico a las instituciones públicas no existe una fórmula, lo cual produce fuertes diferencias entre las universidades en términos de subsidio por estudiante. Adicional al subsidio, el gobierno federal ha creado un buen número de programas especiales para apoyar a las instituciones públicas. Tampoco existe una fórmula: estos fondos se asignan a partir de planes de desarrollo evaluados por el gobierno, lo cual abre aún más las brechas financieras entre instituciones, ya que las más ricas tienen más capacidad de formular proyectos. Esta forma de financiamiento parece servir como moneda de cambio: sirve para convencer y premiar a las universidades públicas para adoptar las políticas públicas.

Estudiantes

En el trato de estudiantes, todas las instituciones tienen completa libertad (incluidas las privadas). Definen por cuenta propia los criterios de admisión y de evaluación, y fijan libremente los requisitos de titulación. Como en las universidades principales la demanda de estudiantes siempre excede la oferta, no hay mucha necesidad de cambiar estos criterios. Las universidades también son libres de fijar las colegiaturas y otras cuotas para los estudiantes. Como resultado, el estudiante raras veces es tratado como cliente o como consumidor.

Planes de estudio

La misma libertad concierne a la apertura de carreras, el contenido curricular y la duración del programa (con excepciones para las universidades tecnológicas y los institutos tecnológicos. Las privadas tienen que someter un plan de estudios a las autoridades para su reconocimiento formal).

Pero pasamos ahora a la lista de novedades en la agenda internacional

Estructuras

Cada institución tiene sus propias estructuras con su nomenclatura. Con ello también viene aparejado que cada institución tiene sus propias “reglas

del juego” que rigen su funcionamiento interno. En todos los casos existe un documento (Ley Orgánica u otro) donde se estipulan las reglas escritas o formales, pero pueden pasar años o décadas entre una revisión y otra del documento. No obstante, destaca que cada institución tiene su propio documento, que es diferente a los demás. Algunas mantienen el modelo tradicional napoleónico (con escuelas y facultades), otras transitaron a un modelo departamental, y todavía otras más conocen un modelo híbrido.

Una cosa peculiar, por lo menos en las universidades públicas (autónomas), es el parecido entre los procedimientos universitarios y los del sistema político mexicano. Es decir, en el sistema político, cualquier cambio requiere la reforma de la Constitución, y en la universidad cualquier cambio en las estructuras o las reglas formales requiere reformar la Ley Orgánica. Las semejanzas no terminan ahí: en ambos casos, el poder legislativo está convencido de que una vez cambiando las reglas formales el problema está resuelto.

En resumen, este aspecto tiene muchas facetas interesantes. En los años sesenta y setenta, cuando la universidad pública alojaba a la oposición política, hubo pocos esfuerzos para cambiar o reformar la universidad. La universidad crecía en cuanto a la matrícula, pero las estructuras se mantenían intactas. En cambio hoy, cuando la reforma es la tarea predilecta de muchos, reaparecen de pronto prácticas de un lejano pasado: ahora las ceremonias empiezan con la banda de guerra y el himno, y volvieron las graduaciones con toga y birrete.

Financiamiento por empresas y venta de productos

Aunque en el sector privado ésta es una práctica común, sobre todo entre las universidades más grandes (donde el patrocinador suele ser uno de los dueños), en el sector público este asunto aún es mal visto. Por lo general, las instituciones públicas dependen casi exclusivamente del erario público. Lo anterior también implica que las universidades públicas de investigación no tienen un mercado para vender los resultados de sus investigaciones. Como señala Ibarra (2005), en el caso de la UNAM estas ventas representan el 12 por ciento de sus ingresos totales.

Atraer estudiantes extranjeros

Este tema ha ganado atención en los últimos años, después de décadas de ausencia. Pero la cantidad de estudiantes que participan en estos programas todavía es muy reducida, aunque no está en último lugar, porque en muchas universidades la demanda local de estudiantes rebasa la oferta de lugares disponibles.

La motivación para atraer estudiantes del extranjero, o de enviar estudiantes al extranjero, también parece diferir de otros países. Varios de éstos (pensando claramente en sus propios intereses) buscan atraer estudiantes extranjeros porque pagan colegiaturas más altas, y porque de este modo se puede cautivar a los más talentosos. El razonamiento mexicano parece ser distinto: la principal razón es que existen programas de becas, y conocer otro país siempre es una buena experiencia. Lo discordante es que el gobierno mexicano financia dos tipos de programas al mismo tiempo: algunos para promover la movilidad, otros para frenar la fuga de cerebros y para promover la repatriación.

Crear universidades emprendedoras

Ausente en la agenda mexicana está la idea de crear universidades emprendedoras (Clark, 1998), aunque este tipo de universidad ha generado interés en muchos países, no parece haber universidades que están tomando pasos en esta dirección o que estén implementando reformas internas para avanzar hacia allá (Clark, 1998).⁴ Tampoco parece haber muchas iniciativas para crear innovaciones, como parques industriales o empresas donde industria y universidad colaboran directamente (Etzkowitz y Leyersdorf, 2000).

Lo anterior puede causar al lector la impresión de que la descripción es muy escueta. No es así; más bien, las políticas federales mexicanas actuales han sido muy escuetas en asuntos que son claves para el cambio organizacional. En todos estos aspectos, universidades europeas, norteamericanas y asiáticas han realizado importantes reformas (Enders *et al.*, 2011).

⁴Clark señala cinco componentes de una transformación institucional exitosa: 1) a strengthened steering core; 2) an expanded developmental periphery; 3) a diversified funding base; 4) a stimulated academic heartland, y 5) an integrated entrepreneurial culture.

Existen, por supuesto, muchas explicaciones para eso, como la falta de recursos, pero independiente de las finanzas, hay que tomar en cuenta que hoy las universidades operan en entornos muy distintos: algunas son sumamente localistas (y no aspiran a más); otras nacionales; otras más todavía son de “clase mundial” (Marginson y Rhoades, 2002). La situación también depende de la fortaleza o centralidad del Estado nacional. En una situación en la que ni el Estado ni las instituciones parecen estar interesados en competir y ser de “clase mundial”, poco cambiará.

A modo de conclusión: ¿qué aprendemos?

Una primera lección, desde las teorías organizacionales, es que la agenda mexicana de la reforma se ha concentrado en muy pocos asuntos. Los cambios son menos extensivos que en otros países. El futuro del sistema mexicano parece depender esencialmente de dos factores: la recuperación de la gobernanza, y la evaluación con premios de un pequeño grupo de académicos. Si consideramos que este pequeño grupo está cerca de jubilarse, para las reformas dependeremos casi exclusivamente de los administradores de las universidades, que solamente tendrán recursos para financiar a personal de tiempo parcial. En este aspecto, llama la atención que la mayor parte de las políticas y de los estudios se han concentrado en el *governance*, no en el currículo u otras cosas.

Una segunda lección es que es urgente encontrar alguna forma para regular el sistema y para garantizar que la oferta sea de calidad. Décadas sin regulación nos han llevado hacia un sistema donde varias universidades aspiraban a ocupar un lugar en el elenco internacional, donde más del 90 por ciento ni se parece a una universidad decente, ni tiene aspiraciones en esta dirección.

Una tercera lección, dirigida a mis colegas y a uno mismo, es que quizá nos hemos fijado demasiado en las políticas educativas y muy poco en las organizaciones e instituciones. Fijarse en el primer aspecto implica centrarse en fases como el diseño, la implementación y los resultados. Cuando algo sale mal, es una falla en la implementación.

Fijarse más en las organizaciones implica que podemos esperar que una política semejante produzca resultados muy distintos, por las características de cada organización. Cambiar el enfoque también implica que estaremos estudiando qué es lo que realmente está cambiando en las universidades y por qué. Hasta el momento no hemos podido contestar preguntas claves como: ¿cuál es realmente la diferencia entre la UNAM y la UAM? ¿Cómo es posible que el Tecnológico de Monterrey rebasara a muchas universidades públicas? O, como último: ¿por qué las instituciones mexicanas nunca aparecen en los *rankings* internacionales?

Una cuarta lección es más de carácter teórico. Hasta el momento hemos optado por el “espacio vacío” entre la educación superior y el Estado como “mercado”. Según la literatura, parece haber tensiones y conflictos permanentes entre el Estado y el mercado, donde no está claro quién es el mercado. Pareciera que tira la piedra y esconde la mano. Confiar en las fuerzas del mercado no parece muy recomendable.

En la práctica, sin embargo, no parece existir un ámbito (el mercado libre) donde individuos toman decisiones libremente entre sí frente a las acciones del Estado. Pocas cosas se resuelven bajo el mecanismo de la oferta y la demanda (Wolf, 1993; Nelson, 2005). Olvidamos que muchas cosas en el mercado son de propiedad y control privados.

Creo que las teorías de las organizaciones nos pueden ayudar, si consideramos que el mercado está compuesto por organizaciones e instituciones; es decir, el mercado tiene reglas de juego, aunque la mayor parte sea informal.

En términos generales, creo que tenemos que ampliar el arsenal de teorías con que miramos los cambios institucionales y combinar distintos enfoques. A final de cuentas, son tiempos de híbridos.

Fuentes consultadas

ACOSTA, A. (2010). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*, México, ANUIES-UDUAL.

ALTBACH, P. G., L. Reisberg, M. Yudkevich, G. Androushchak e I. Pacheco (eds.) (2012). *Paying the Professoriate: A Global Comparison of Compensation and Contracts*, Nueva York, Londres, Routledge.

- BIRNBAUM, R. (1990). *How Colleges Work. The Cybernetics of Academic Organization and Leadership*, San Francisco, CA, Jossey-Bass (third printing).
- (2001). *Management Fads in Higher Education: Where They Come From, What They Do, Why They Fail*, San Francisco, CA, Jossey-Bass.
- BLEIKLIE, I. (2001). "Towards European Convergence of Higher Education Policy?", *Higher Education Management*, vol. 13, núm. 3, pp. 9-29.
- BOK, D. (2003). *Universities in the Marketplace: the Commercialization of Higher Education*, Princeton, N. J., Oxford, Princeton University Press.
- CHAFFEE, E. E. (1983). "The Role of Rationality in University Budgeting", *Research in Higher Education*, núm. 19, pp. 387-406.
- CLARK, B. R. (1995). *Places of Inquiry: Research and Advanced Education in Modern Universities*, Berkeley, Los Ángeles, University of California Press.
- (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*, Berkeley, University of California Press.
- (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, IAU, Press and Pergamon.
- COHEN, M. D. y J. G. March (1974). *Leadership and Ambiguity: the America College President*, Nueva York, McGraw-Hill.
- DE VRIES, W. y G. A. Álvarez (2005). "Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana", *Revista de la Educación Superior*, vol. xxxiv (2), núm. 134, pp. 81-106.
- DAVID, P. A. (1994). "Why are Institutions the 'Carriers of History?': Path Dependence and the Evolution of Conventions, Organizations and Institutions", *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 5, núm. 2, diciembre, pp. 205-220.
- ENDERS, J., H. F. de Boer y D. F. Westerheijden (2011). *Reform of Higher Education in Europe*, Rotterdam, Sense Publishers.
- ETZKOWITZ, H. y L. Leydersdorf (2000). "The Dynamics of Innovation: from National Systems and 'Mode 2' to a Triple Helix of University-industry-government relations", *Research Policy*, vol. 29, núm. 2, pp. 109-123.
- GREIF, A. (2006), *Institutions and the Path to the Modern Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HEICHEL, S., J. Pape y T. Sommerer (2005). "Is there Convergence in Convergence Research? An Overview on Empirical Studies on Policy Convergence", *Journal of European Public Policy*, vol. 12, núm. 5, pp. 817-840.
- IBARRA COLADO, E. (2005). "Capitalismo académico" en los márgenes: notas sobre la naturaleza de las transformaciones recientes de las universidades mexicanas, Texto presentado en el seminario "Internacionalización de la educación superior: el capitalismo académico, implicaciones para los países en desarrollo", UNAM, 21 y 22 de abril de 2005.

- (2001), *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, México, UNAM-UAM-ANUIES.
- JACOB, W. J. y V. D. Rust (2010). "Principles of Good Governance: A Review of Key Themes Identified at the 7th International Workshop on Higher Education Reform", *Comparative and International Higher Education*, vol. 2, núm. 2, pp. 31-32.
- KERR, C. (1963). *The Uses of the University*, Cambridge, Harvard University Press.
- KUPFER, A. (2008). "Diminished States? National Power in European Education Policy", *British Journal of Educational Studies*, vol. 56, núm. 3, pp. 286-303.
- LÓPEZ ZÁRATE, R. (1998). "Una aproximación a las formas de gobierno de las universidades públicas", *Sociológica*, año 13, núm. 36, enero-abril, pp. 221-253.
- MARCH, J. G. (1981). "Footnotes to Organizational Change", *Administrative Science Quarterly*, vol. 26, núm. 4, diciembre, pp. 563-577.
- MARCH, J. G. y J. P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press.
- MARGINSON, S. y G. Rhoades (2002). "Beyond National States, Markets, and Systems of Higher Education: A Glonacal Agency Heuristic", *Higher Education*, vol. 43, pp. 281-309.
- MINTZBERG, H. (1979). *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall.
- MORENO, P. y W. de Vries (coords.) (2015). *Examinar la evaluación de la docencia. Un ejercicio imprescindible de investigación institucional*, México, ANUIES.
- NELSON, R. R. (ed.) (2005). *The Limits of Market Organization*, Nueva York, Russell Sage.
- NORTH, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PERROW, C. (1990). *Sociología de las organizaciones*, 3^a ed., Madrid, Mc-Graw Hill.
- POWELL, W. W. y P. J. Dimaggio (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- SALANCIK, G. R. y J. Pfeffer (1974). "The Bases and Use of Power in Organizational Decision Making: the Case of a University", *Administrative Science Quarterly*, núm. 19, pp. 453-473.
- SCHUETZE, H. y G. Álvarez (2012). *State and Market in Higher Education Reforms. Trends, Policies and Experiences in Comparative Perspective*, Rotterdam, Sense Publishers.
- SCHUETZE, H. G., W. Bruneau y G. Grosjean (2012). *University Governance and Reform. Policy, Fads and Experience in International Perspective*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- SILAS-CASILLAS, J. C. (2013). *Estado de la educación superior en América Latina. El balance público-privado*, México, ANUIES-ITESO.

- SLAUGHTER, S. y L. L. Leslie (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies & the Entrepreneurial University*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- TINTO, V. (1989). "Definir la deserción: una cuestión de perspectiva", *Revista de la Educación Superior*, vol. XVIII, núm. 71.
- WEICK, K. E. (1976). "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, núm. 1, marzo, pp. 1-19.
- WEICK, K. E. y R. E. Quinn (1999). "Organizational Change and Development", *Annual Review of Psychology*, vol. 50, pp. 361-386. (Volume publication date February 1999).
- WOLF, C. (1993). *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*, Cambridge, MA, MIT Press.

Las transformaciones en la gobernanza universitaria en América Latina

*Claudio Rama**

Las universidades como organizaciones complejas

Desde el enfoque funcionalista, la universidad se constituye en una respuesta a las demandas de la sociedad, que no son homogéneas, sino diversas y tienden a diferenciarse constantemente en el marco del creciente proceso de complejización. Tales diferenciaciones institucionales se desarrollan sobre orientaciones comunes dadas por una creciente articulación de las universidades en los distintos mercados universitarios, un aumento de la competencia, la introducción de mecanismos que impulsan una mayor eficiencia en la gestión y un mayor impulso a la investigación y la asociación de las empresas. Esta mayor articulación a las lógicas sociales ha sido vista como resultado de tres movimientos: *a)* la fragmentación de los campos disciplinarios como resultado de una tendencia centrífuga inherente a la expansión de las especialidades, que promueve la diferenciación interna de las estructuras organizacionales para dar cabida a tales conocimientos; *b)* el aumento de la diversidad de demandas de las sociedades, que a su vez se incrementa por el aumento de la división social y técnica del trabajo impulsada por la tecnología y los cambios políticos y socioculturales; y *c)* el aumento de actores al interior de las instituciones y de los sistemas de educación superior con disparidad de intereses, estrategias y acciones.

Estos movimientos no son simples procesos mecánicos, sino que son resultado de que las dinámicas universitarias se gestan bajo sistemas com-

* Economista; master y doctor en Educación; doctor en Derecho. Consejero de la Red de Universidades ILLUMINO. Investigador de la Facultad de Educación de la Universidad de la Empresa (UDE). Investigador activo en el Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay, director del Observatorio de la Educación Virtual de América Latina y el Caribe (Virtual Educa-OEA).

plejos donde intervienen elementos simbólicos (conocimientos, creencias), sociales (individuos, grupos corporativos y partidos políticos), y mediante estructuras diversas por la complejidad de sus procesos educativos, entre los cuales están los cambios en el currículo y distintas respuestas a las demandas. Sin embargo, podemos reducir estos diversos componentes de cambio, remitiéndolos a impulsos procedentes *desde el conocimiento* (expansión y fraccionamiento del conocimiento), *desde el mercado* (diferenciación de demandas asociadas a la división social y técnica del trabajo y las perspectivas futuras) y *desde la política* (visiones sobre el rol de la universidad, paradigmas ideológicos, expresión de intereses específicos y de síntesis particulares diferenciadas).

Este enfoque para analizar las transformaciones al interior de las universidades se correlaciona con el llamado triángulo de regulación de Trow dado por la academia, el gobierno y el mercado. Sin embargo, estos “imanes reformadores” sobre los cuales se mueven las instituciones, se han ampliado y diferenciado como resultado de la creciente complejización en el capitalismo cognitivo, y se han adicionado otros dos nuevos ejes de regulación —y por ende de impulsor de cambios— procedentes del ámbito internacional y del ámbito social (Rama, 2010). Son dos nuevos componentes y factores los que han ingresado muy rápidamente en la regulación de la educación superior, cuyos resultados, a su vez, aumentan la propia complejidad de la educación superior, así como las múltiples tensiones reguladoras con nuevos actores participantes en la formulación de políticas.

Las características de estos dos impulsores reguladores son:

- a) Lo internacional como nuevo eje regulador. Este impulsor deriva de una dinámica hacia la conformación de un sistema educativo global, que se construye bajo componentes que se mueven tanto hacia una homogeneización y convergencia internacional de los sistemas educativos, como a la vez hacia una divergencia y diferenciación entre los sistemas nacionales en el contexto internacional. Ambas variables, en distintas direcciones, se constituyen en un nuevo eje de impulsos de transformaciones y tensiones político-académicas, al interior de los sistemas educativos, y particularmente de los universitarios. Aunque las variables nacionales tienden a ser determinantes en la regulación educativa local frente a

los impulsores internacionales, como se ha sostenido, sin embargo, cada vez con más intensidad los componentes internacionales se tornan más importantes en la modelización y la reestructuración de los sistemas universitarios locales (Azevedo, 2007; Meyer, 2007 y 2010). Entre estos componentes internacionales destacan los convenios y las convenciones internacionales, los acuerdos regionales o bilaterales de integración o de libre comercio, así como otras regulaciones que desde el exterior impactan en las instituciones, entre las cuales destacan crecientemente las acreditaciones y los *rankings* internacionales como expresiones de estándares, políticas y prácticas globalizadas. Ello se expresa también en la irrupción de nuevos actores competitivos (nuevos proveedores que se instalan localmente o en forma transfronteriza) como las universidades globales y en red. Igualmente impactan la internacionalización de universidades de investigación en la búsqueda de atracción de estudiantes y docentes que buscan más calidad y reducir las distintas asimetrías locales en sus aprendizajes frente a los aprendizajes en el extranjero.

- b) La sociedad como nuevo eje regulador educativo. Este componente se refiere al ingreso de nuevos sectores y actores provenientes de la sociedad civil en la regulación de la educación superior. Ellos tienden a la diversidad de actores y formas de expresión, entre los cuales destacan los sistemas de aseguramiento de la calidad, los colegios profesionales o los consejos nacionales y regionales de educación superior en los países, los cuales se conforman como ámbitos con enfoques distintos a los provenientes de los académicos, los gobiernos o los mercados. La sociedad civil como un actor protagónico creciente se expresa en múltiples dimensiones sociales, culturales y políticas, que en general promueven una mayor articulación y pertinencia de las universidades ante las demandas sociales. Ellos expresan un espacio amorfo e impreciso de actores sociales que comienzan a impactar directa e indirectamente en políticas, dinámicas y formas de organización de los sistemas de educación superior, que dejan de ser sistemas autorrefenciados y autónomos.

Estos dos componentes se agregan como ámbitos y centros de poder y de representación a los anteriores. Éstos también a su vez están insertos

en una diferenciación, expansión y complejización, y junto a los tres ejes tradicionales referidos (académicos, de mercados y gubernamentales) amplían las fuerzas modeladoras y transformadoras de los sistemas de educación superior, así como de las organizaciones internas de las universidades. Todos ellos en general contradictoriamente impactan en la tendencia estructural hacia la reducción de la capacidad de acción autónoma por parte de las universidades, las cuales ven sus acciones independientes limitadas, en medio de tensas dinámicas de resistencia y a la vez de amoldamiento y adaptación interna a esos impulsos externos. La complejización de la regulación externa con los nuevos actores, demandas e instrumentos, aumenta la propia complejidad de las universidades en tanto impulsa la introducción de nuevas normas con nuevos y viejos actores. Es este un proceso que impacta sobre las formas de gobernanza universitaria, al alterarse las estructuras internas, las políticas institucionales, las articulaciones externas y los poderes relativos de los diversos actores internos en las universidades.

Esta complejización y diferenciación de las regulaciones externas se suman a las crecientes determinantes de los entornos, que chocan contra el funcionamiento tradicional de las universidades, su reducida complejidad en las formas de gestión y de estructuras simples de decisión. Ello va obligando a introducir cambios en sus modelos de gobernanza por nuevas funciones y perspectivas académicas, así como de estructuras organizativas para responder a impulsores y actores internos y externos. Este núcleo problemático contemporáneo ha llevado a concentrar la reflexión sobre las transformaciones institucionales y sus propias dificultades de gobernanza universitaria.

Diversidad de modelos históricos
de organización y gestión universitaria

La dinámica anterior comienza a chocar contra los modelos tradicionales de las universidades. Históricamente, las universidades a escala global han desarrollado diversos modelos de organización y de gestión, con sus basamentos históricos y políticos en las diversas regiones, que les permitió estructurar modelos sistémicos universitarios altamente diferenciados. Ellos

expresaron formas de gobernanza diferenciadas, en términos de acciones y de las formas de ejercer el poder y el gobierno corporativo. Igualmente respondieron a realidades socioeconómicas diferentes y se caracterizaron por distintos niveles de gobernanza, no sólo en términos de gestión y estructuras organizativas, sino de ejercicio del poder y de la hegemonía por parte de determinados actores universitarios y extrauniversitarios. Son modelos, sin embargo, que muestran una estrecha correlación entre gestión, estructura de poder y tipo de articulación entre universidades y sus sociedades respectivas más allá de sus diferencias.

- a) *Modelo continental europeo*: se caracteriza por una fuerte influencia de los organismos de Estado en el gobierno de las instituciones, combinado con la autoridad de los profesores en la base. Este modelo de origen napoleónico fue una derivación de la Revolución francesa, que otorgó un rol decisivo al Estado, regulando las profesiones, centralizando la potestad de otorgar la facultad de certificar conocimientos y promoviendo la formación de cuadros profesionales para la gestión estatal. Las grandes escuelas creadas por Napoleón en Francia buscaban la conformación de una élite funcionarial del Estado en paralelo a su proceso de centralización. El Estado pasó a tener un cuerpo de funcionarios regulando la educación, y al mismo tiempo le dio a las instituciones de educación superior (IES) un rol fundamental como creadoras de sus élites de funcionarios a cargo de la gestión del Estado, y por ende de la sociedad. El Estado se constituía en el centro del poder y su burocracia supervisaba todos los aspectos administrativos, e inclusive decidía la creación de cátedras y el nombramiento de funcionarios que hacían carrera no en la universidad, sino en una repartición del Estado como servidores públicos.
- b) *Modelo alemán*: se sustenta en la separación entre docencia e investigación y un fuerte nivel de regionalización, en el cual las fuerzas políticas locales tenían cuotas importantes de poder en la gestión institucional. Se estructuró, además, a partir de la creación de la Universidad de Berlín, que creó un modelo de institución y, por ende, de gestión, que si bien se focalizaba en la tradición académica clásica, no se afincaba en la reproducción del conocimiento a través del rol docente, sino en la creación

de conocimiento a través de la investigación. El poder en la institución en el entorno académico descansa en estos actores. Tal modelo universitario, tendrá como eje no las facultades sino los departamentos en función de áreas disciplinarias, y la docencia se basará en el seminario como modalidad de promover los aprendizajes. La estructura de departamentos distribuirá los factores de poder más dispersamente en el campo universitario, reafirmará el poder en la base académica y propenderá a una mayor integración entre las diversas disciplinas.

El modelo supone que la ciencia se cultiva en las academias, es decir, entre los maestros ya consagrados a ella que se constituyen en actores con mayores cuotas de poder en las instituciones. Para los profesores, el departamento se concibe como una nueva estructura de poder académico, que se estructura alrededor de un campo de conocimiento y está orientado a la investigación. Todo profesor que ingresa como miembro de un departamento, automáticamente pasa a ser también miembro de la academia correspondiente. La facultad es la que solicita a los departamentos los profesores que necesite para cubrir los requerimientos académicos emanados del currículum. Los estudiantes, por el contrario, separados de estos centros de poder, inician sus primeros ejercicios intelectuales en el *Gimnasium*. La universidad se concibe en la reunión de ambos contingentes con distintos roles y ámbitos de acciones. Los profesores, expertos en las diferentes ciencias, están reunidos según sus propias disciplinas, y las facultades acogen a los estudiantes, a quienes se les impone un currículum de sus aprendizajes.

- c) *Modelo norteamericano*: es un sistema estructurado con base en el funcionamiento de juntas de gobierno (*board of trustees*) con un fuerte y decisivo papel en la gestión institucional y una separación de la dinámica académica. Éstos son nombrados por los propietarios (Estados o asociaciones civiles) y son autónomos a la propiedad y a la academia, y su rol es gestionar bajo un poder delegado pero importante en la gestión. Las universidades tienden a especializarse, y tanto públicas como privadas en general tienen un modelo de interés público sin fines de lucro, con una organización y gestión similar que separa y jerarquiza el poder entre gestores y académicos. Es un sistema altamente especializado, selectivo

y competitivo, donde las instituciones seleccionan a sus alumnos, éstos a sus universidades y sus materias y, por ende, sus profesores deben competir por los alumnos y también por las universidades.

Se financian por matrículas diferenciadas y el apoyo público es a través del financiamiento de la investigación y de becas personales. Los títulos no tienen validez profesional y la licencia profesional es una función pública que delegan los Estados en los colegios profesionales, que son actores relevantes, al establecer exámenes para el ejercicio de las profesiones. Al interior de la institución, la separación de la base académica, respecto a la gestión administrativa designada externamente, deriva en un proceso de negociación permanente entre el poder epistemológico (academia) y el poder deontológico (burocracia), que tienden a una co-gestión y trabajo compartido, pero donde el marco dominante descansa en los administradores. Éstos además son predominantemente nombrados y supervisados desde afuera de la universidad.

Es un modelo “multiversidad” donde la gestión y la propia organización interna están vinculadas a agentes privados emprendedores que venden sus servicios educativos. El *board*, público o privado, nombrado por el gobernador o la junta de instituciones filantrópicas, gestiona la institución y designa al rector, quien tiene como tarea cumplir los objetivos que traza el *board*, y en cuya instrumentación éste deberá negociar con los cuerpos académicos. La estructura administrativa de gestión cotidiana, aunque proviene de la academia, se ha autonomizado y responde al rector, quien designa los cargos, en algunos casos como selección de las propuestas formuladas desde el ámbito académico de la institución y, en otros, directamente o por concurso. La planificación estratégica y las líneas centrales provienen del *board*, en tanto que la ejecución cotidiana queda en el marco de los equipos gerenciales de la universidad.

Es un modelo jerarquizado de estructuras de poder y que a la vez se estructura sobre la base de una alta competitividad de las diversas unidades y de multiplicidad de sistemas de control, tanto dentro del campo universitario como fundamentalmente desde afuera de la institución, y que se constituyen en mecanismos de control, de incentivo de la calidad y de eficiencia en la prestación de los servicios. Sus estructuras múltiples

de regulación externa con estándares constituyen su cumplimiento en la base de los salarios y del acceso a fondos externos. Este modelo universitario americano se complementa con una extensa red de *College* en la base de la pirámide y facilita la estratificación institucional donde, en el eje de dicha escalera, descansan, como en el modelo alemán, las universidades de posgrado y de investigación, públicas o privadas, como instituciones de élites con alto poder y recursos.

Es un sistema dotado de una alta jerarquización de instituciones diferentes que finalmente permiten al acceso a todos en función de méritos y recursos, con alta movilidad y que ha gestado un modelo universitario innovador, con alta complejización de sus estructuras, mayor internacionalización, estándares de calidad más rígidos, mayor flexibilidad, mayores orientaciones mercantiles y competitivas, y un peso focalizado en la producción de nuevo conocimiento en coordinación con las empresas privadas y premios a los académicos, así como con altos recursos públicos competitivos y bajo sistemas de becas o préstamos a los estudiantes, muchas veces asociados a los resultados de sus aprendizajes.

- d) *Modelo japonés*: es el resultado de una combinación del modelo europeo caracterizado por el alto peso del Estado, con el norteamericano caracterizado por los *board* designados para la gestión, pero que agrega una presencia privada dominante. Es un modelo dual de poder fragmentado y especializado como resultado de un proceso histórico marcado por la restauración Meiji en el siglo XIX, y que produjo una fuerte modernización social y renovación universitaria tomando partes del modelo francés y alemán de investigación, pero también facilitó una expansión de universidades privadas, asociadas a los grandes grupos empresariales “zaibatsu” derivados de la transformación de las estructuras feudales. Este modelo expandió la investigación en las universidades públicas de élite, y la docencia profesional en las universidades privadas con fuerte control por el Estado. En tal contexto se crearon las universidades de Tokio (1886) y Kioto (1897) públicas, y Keio (1890) y Waseda (1905) privadas, vinculadas a los llamados Zaibatsu que derivaran de las estructuras feudales. Luego de la Segunda Guerra Mundial, en el marco de la ocupación militar, se le agregó el esquema americano de un primer ciclo

universitario articulado sobre los junior *colleges* y de universidades de cuatro años, que se complementaron a un modelo de poder público-privado diferenciado.

e) *Modelo soviético y cubano*: históricamente se caracterizó por ser un servicio estatal derivado del modelo napoleónico, donde las universidades se estructuraron como brazos del aparato estatal focalizadas en la docencia, en tanto que la investigación se localizó en centros de investigación que dependían de las academias de ciencia, con baja articulación con el mercado. Las universidades tienen doble adscripción con baja autonomía ante los ministerios de educación y planificación los que fijan sus parámetros de funcionamiento, sus nombramientos, los objetivos y resultados esperados, así como salarios, ofertas o recursos. Funcionan como aparatos del Estado con escasa autonomía y sin competencia.

f) *Modelo latino-americano*: se caracteriza por un alto grado de autonomía en la gestión de la institución respecto al Estado, que es el financiador, bajo un modelo colegiado de cogobierno con escaso peso de actores externos dentro de la organización, y que de hecho funciona como una cooperativa interna (Bernasconi) en términos de poder entre los diversos actores internos, lo cual facilita una dinámica con gran consenso interno, la confrontación externa por el presupuesto y una baja eficiencia en tanto la gestión recae en los propios cuerpos académicos. Este modelo impone una negociación entre pares para la gestión, que resulta complejo para imponer cambios, promoviendo sistemas mesocráticos y altamente normativizados internamente. La estructura de organización institucional y del poder en las universidades públicas latinoamericanas ha estado marcada por la autonomía, el cogobierno, la gratuidad y el enfoque profesional de la formación. Ello se reafirma en un modelo académico de base centrado en las facultades, y donde el poder se concentra en el Consejo Universitario, como expresión de todos los sectores académicos y participantes en el quehacer universitario.

El funcionamiento cotidiano de la gestión se desarrolla en una permanente negociación de cuotas de poderes formales e informales entre docentes, empleados, estudiantes, graduados, autoridades, obreros, etcétera, variando en cada país la incidencia de estos sectores. Es una

estructura de gobernanza que crea una dinámica donde el Consejo Universitario tiende a unificar los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la gestión universitaria. Los ingresos son externos a la institución, facilitando los consensos internos e impulsando modelos de gratuidad, en tanto la cogestión no puede basarse en un esquema en el cual uno de los gestores (estudiantes) es a la vez el financiador del otro (los docentes y administrativos) en el marco de un poder compartido.

En este modelo regional, la estructura tiende a ser altamente homogénea y normada en todas sus características, y también en su calidad a través de una carrera docente igualitaria con claros mecanismos de ascenso por antigüedad dominante, que buscan limitar las diferencias internas. Es un funcionamiento altamente normativizado que ha creado una urdimbre legislativa en el marco de un sistema de renovación periódica de autoridades.

Sin embargo, estos modelos referidos son resultados históricos de construcciones sociales y políticas que han construido formas de gobernanza asociadas a una particular forma de poder y de su ejercicio por los diversos actores. En ellos, la gobernanza está dada por un enfoque nacional, bien sea su predominancia estatal, académica o de mercado. También el eje social es reducido, al funcionar en forma altamente endogámica y autorreferencial. Tal vez sólo el modelo americano ha incluido más actores externos, en tanto tiene un mayor acento en la regulación impulsada por el mercado.

La complejización de la gobernanza universitaria

En general, la gobernanza es un concepto de carácter difuso que no existe en una definición concordada. Ganga, Romero y Quiroz (2013), la definen como un conjunto de procesos, costumbres, políticas y estructuras, suficientemente reguladas y coordinadas con una orientación hacia el bienestar de la sociedad. Según Popovsky (2011), son las estructuras y procesos que proveen un marco cultural, legal y administrativo dentro del cual se distribuye el poder. En la línea del análisis centrado en el poder, Atario y Camou (2011) definen a la gobernanza como el entramado de reglas y prácticas que fijan los límites e incentivos para la constitución, funcionamiento y dirección de las relaciones

de poder entre los actores de una institución académica. Brunner (2011), por su parte, la asocia a la articulación en términos de poder entre la gestión y las estructuras organizacionales. Siguiendo estos enfoques, la concebimos como la forma en la cual se ejerce, se comparte y se distribuye el poder y el gobierno en las instituciones entre los diversos actores y a través de las estructuras creadas para tal fin.

Esta gobernanza es una forma en la cual se manifiesta y ejerce el poder al interior de un modelo universitario específico, que define el contexto de las reglas y los actores dentro de cuyos límites universitarios se expresan varias formas de gobernanza. Dentro de las estructuraciones históricas referidas se diferencian las gobernanzas en función del tipo de estructura, ejercicio y distribución de los poderes. Las tradicionales acepciones de poder suave o fuerte, o de consenso o coacción como forma de ejercicio se desarrollan al interior de los distintos modelos universitarios. Estas formas de ejercicio del poder, en general, son los mecanismos de ejercicio del poder al interior de las estructuras universitarias. Ellas son las siguientes:

- Modelo formal de ejercicio del poder. Se caracteriza por un marco fuertemente normativista en el ejercicio de la gestión con una burocracia para su ejecución. Ésta en cuanto tal tiene sus propios objetivos como grupo de interés. En muchas instituciones tiene una representación en los órganos de poder de los consejos universitarios y una fuerte organización corporativa gremial.
- Modelo colegial de ejercicio del poder. Se caracteriza por un sistema de resolución y articulación de grupos de poder internos, que promueve una elevada cantidad de ámbitos de resolución de consensos universitarios. Los diversos estamentos tienden a participar en todos los niveles de poder de la institución en forma colegiada.
- Modelo político de ejercicio del poder. En éste la organización y la gestión derivan de variables políticas asociadas a la construcción de consensos con dependencia directa e indirecta de grupos políticos. Los actores internos actúan como correas de transmisión de la política nacional.
- Modelo subjetivo de ejercicio del poder. Éste es un modelo jerárquico centralizado, cuyas decisiones se localizan en la cabeza y en sus propios intereses. Tiende a ser dominante en las instituciones privadas familiares.

- Modelo ambiguo de ejercicio del poder. En éste no existe un modelo único, sino una superposición de los modelos anteriores, y se da en general en instituciones muy grandes con muchos centros de referencia y, por ende, de poder, así como en el marco de la ausencia de capacidad de coacción de los niveles superiores.
- Modelo cultural de ejercicio del poder. Corresponde a modelos conservadores y tradicionales en los cuales el ejercicio del poder está laudado en las prácticas históricas legitimadas y en la cultura organizacional derivada de ello.

En el ejercicio del poder, las formas de coacción y consenso se combinan y desarrollan al interior de los modelos definidos. Éstas son las formas por las cuales se realizan los fines de las políticas establecidas.

En los últimos tiempos, al interior de las IES, se ha producido un aumento de la complejización de su dinámica de funcionamiento y de ejercicio del gobierno en términos de una mayor diversidad de campos disciplinarios y profesionales, incluyendo enfoques interdisciplinarios, así como de pluralidad de mercados, misiones, modalidades y niveles, además de actores y visiones. Ellos impulsan cambios en la propia organización universitaria para ajustarse a dichas nuevas realidades. Este proceso ha sido visto predominantemente como un corrimiento hacia la dominancia del eje de mercado en los países centrales. A diferencia, en América Latina, se ha referido como un proceso hacia una mayor preponderancia de los gobiernos. Hay además una creciente inclusión de componentes internacionales y sociales en los ejes de las políticas. El cambio y el agregado de importancia de nuevos componentes son unas de las tendencias dominantes en las transformaciones de la gobernanza.

Para Sánchez Martínez (2011), la atención creciente a la gobernanza refiere que es el factor que puede facilitar o impulsar la calidad del gobierno en el contexto de esa complejidad. Se sostiene que los cambios societarios y la conformación de una economía, cuya dinámica crecientemente pasa a estar asociada a la innovación y el capital humano especializado, han contribuido a introducir cambios con nuevos enfoques en relación con la organización y a las formas de gestión de las universidades en el marco de las demandas de articulación de las instituciones a los distintos mercados

universitarios de conocimiento. Bajo este enfoque, la gobernanza sería la forma de ejercicio del poder para responder a los desafíos contemporáneos. En este escenario, las reformas organizacionales y de gestión también son incentivadas por la expansión, renovación y obsolescencia del conocimiento, que incrementan las tradicionales lógicas de fraccionamiento de las unidades académicas al interior de las universidades. A su vez, el aumento y la diferenciación de los mercados universitarios con el aumento de las demandas también derivó en distintas ofertas, así como en mayores escalas de las universidades, complejizando su tradicional gestión institucional.

El análisis tradicional de la gestión universitaria se ha centrado en la realización de reformas internas asociadas a facilitar los procesos de diferenciación, impulsadas por los cuerpos académicos, con miras a responder a las demandas externas (fundamentalmente de los mercados y los conocimientos). Estos procesos han sido la base del ajuste de las instituciones a sus realidades. Sin embargo, estas reformas internas no alteran las estructuras fundamentales, sino que las complejizan, haciendo más ineficiente las formas tradicionales de su gobernanza institucional.

Hemos analizado (Rama, 2011) cómo estas reformas cotidianas en las estructuras de las universidades públicas en América Latina, asociadas a su masificación y democratización, han ido alterando parte de sus estructuras, pero no los modelos generales de gobernanza:

Estas instituciones en general recorrieron un proceso de masificación que se expresó en una amplia apertura a nuevos estudiantes a través de un ingreso gratuito e irrestricto; la diferenciación institucional y disciplinaria a su interior mediante la creación sucesiva de Facultades, Escuelas y Departamentos; una renovación de su planta física al construir “campos universitarios”; una expansión de los procesos de democratización internos a través de normas de ascenso, sistema de apoyo estudiantil, mayor participación y descentralización interna en el poder universitario a todos los sectores; la lenta ampliación de los niveles de cogestión con la incorporación directa o indirecta de nuevos actores en la gestión (egresados, obreros, administrativos, colegios profesionales), con creciente igualdad de representación, y finalmente una regionalización a través del establecimiento de sedes en el interior de sus respectivos países, también con algún nivel de incidencia de los sectores sociales de las regiones en la gestión de esas unidades descentralizadas (Rama, 2011).

Estos cambios en la organización en forma continua han ido facilitando las diferenciaciones internas, las cuales han aumentado la complejidad de la gestión central de las universidades. Estas diferenciaciones se han producido en múltiples direcciones con diversa intensidad, según las dinámicas institucionales y de la presión de los diversos actores académicos y políticos. Cada una de las diferenciaciones que referimos implica un aumento de las tareas al interior de la institución, así como nuevos actores y espacios de poder que fragmentan la institución a medida que ella aumenta su producción.

Cuadro 1
DINÁMICAS DE LA DIFERENCIACIÓN INTERNA
DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

<i>Diferenciación horizontal</i>	<i>Creación de escuela y facultades por disciplinas</i>
Diferenciación disciplinaria	Especialización en determinadas áreas del saber
Diferenciación de estructuras	Creación de unidades y departamentos por disciplinas
Diferenciación vertical	Separación del ciclo básico, del pregrado y del posgrado
Diferenciación espacial	Creación de sedes y subsedes externas
Diferenciación de modalidades	Creación de unidades virtuales o a distancia
Diferenciación de roles	Creación de unidades de investigación, de servicios externo

Estas dinámicas de diferenciación institucional son impulsadas fundamentalmente por los propios cuerpos académicos, internamente a través de la autonomía y el manejo de poder interno cogestionado. Más allá de las presiones externas, el carácter autónomo de la universidad pública latinoamericana determina que sean los movimientos de los actores internos los que definan la gestión institucional. En tanto la gobernanza es un tema de poder en la gestión, estos cambios conforman nuevos centros de poder creando nuevas tensiones frente a los patrones tradicionales de distribución del poder y de la gestión. De allí provienen muchas de las resistencias al cambio, en tanto se alteran las cuotas de poder dotando a nuevos actores universitarios de mayor poder tales como los núcleos de investigación, posgrado, *marketing*, gestión internacional, informática, educación a distancia, evaluación, derechos, de autor, relaciones internacionales, centros regionales, etcétera. Además, la irrupción de más ofertas institucionales, al fragmentar las unidades, limitan el nivel de eficiencia global dificultando la gestión institucional, impactando en su gobernanza y promoviendo nuevas configuraciones del poder y las estructuras.

El fraccionamiento institucional interno, como respuesta a las demandas externas e internas, desarrolla nuevos espacios de poder internos y aumenta los problemas de coordinación por la existencia de compartimientos estancos. La fragmentación al tiempo reduce la innovación ante la ausencia de niveles de coordinación. Los estándares y las prácticas diferenciadas también tienen el riesgo de introducir formas de corrupción asociadas a las lógicas nuevas del mercado, en tanto crean dinámicas no incluidas en los mecanismos tradicionales de gestión y de control universitario. Todos estos cambios tornan más lentos y complejos los procesos de decisión, crean una elevada capacidad en la estructura organizacional interna de incumplimiento no sólo de las exigencias no aceptadas plenamente, sino inclusive de las orientaciones centrales.

En este escenario, la ausencia de cambios institucionales y de gestión, así como de alteración de los poderes mediante una nueva gobernanza, contribuye a crear niveles de ineficiencia y desarticulación con los mercados, con las demandas políticas o en la incorporación de nuevos conocimientos. La ausencia de cambios en la gobernanza da mayor estabilidad a la institución por el inmovilismo, la reproducción de las prácticas históricas, la burocratización de las prácticas de funcionamiento y la conformación de estructuras mesocráticas con baja o nula innovación. Pero al tiempo esa ausencia de cambios estructurales crea tensiones y conflictos internos, dada la existencia de transformaciones en la base por aumento de diferenciaciones como referimos, y en los niveles centrales que tienen más roles tales como los sistemas de evaluación, de educación a distancia, internacionalización o investigación, que tienen múltiples componentes centralizados asociados a la alta dirección. La nueva complejidad que se crea deriva de las escalas y de instituciones altamente diferenciadas, cuyo funcionamiento choca contra las formas tradicionales de la gobernanza. Ello refuerza algunas de las debilidades o patologías estructurales de los modelos de gestión. Entre éstos podemos destacar:

- a) Anomía: falta de cumplimiento de las normas establecidas debido a la existencia de reglas contradictorias.
- b) Mimesis: las estructuras, instituciones, costumbres, normas y procedimientos se copian y se trasladan sin la necesaria atención a factores culturales y otras condiciones endógenas.

- c) Polinormativismo: presencia simultánea de normas tradicionales y modernas con objetivos múltiples.
- d) Disensión: falta de consenso en metas, políticas y directrices fundamentales.
- e) Nepotismo: interferencia de familiares y amigos en el desempeño de los cargos de la administración universitaria.
- f) Ambigüedad: la realidad permite que una norma tenga una gran variedad de interpretaciones que dan margen a diversos procesos de implantación.

La transformación de los modelos tradicionales de gobernanza

Este contexto de impulsos desde el mercado, el gobierno y la académica, junto a los nuevos impulsores de tipo social e internacional, aumentan la complejización institucional y crean presiones hacia la reconfiguración de los modelos tradicionales de gobernanza (Marquis, 2011).

En las últimas décadas, en el marco de la confluencia de los sistemas nacionales de educación superior y de la creación diferenciada de un sistema universitario mundial, múltiples fuerzas impulsan hacia la conformación de un modelo de gobernanza más articulado ante los cambios sociales. Facilitado por los *rankings* y la búsqueda de mayores niveles de eficiencia, el modelo americano se ha tornado en uno referencial para las políticas universitarias alrededor del mundo. La introducción del pago de la matrícula; el impulso de una investigación asociada al financiamiento y estándares externos; el establecimiento de mecanismos de aseguramiento externos de la calidad, la reducción del rol regulador del Estado; el aumento de poder de los rectores en las universidades; el mayor impulso a la investigación con financiamientos concursables asociados a las empresas; la mayor estratificación y jerarquización de los sistemas con la cabeza centrada en las universidades de *research*; el aumento del licenciamiento y la recertificación profesional, la articulación de la investigación al mercado, la diferenciación salarial en función de las titulaciones de posgrado, o las contrataciones individualizadas y diferenciadas; el establecimiento del nivel de posgrado como dos ciclos sucesivos, tanto profesionales como académicos, así como el

aumento de la burocracia profesional en la gestión institucional y la terciarización de los servicios, las exigencias de rendición de cuentas, o las alianzas con el sector privado para la investigación aplicada, se están constituyendo en marcos referenciales de la política universitaria por doquier. Son estas dinámicas educativas las que agregan flexibilidad, diversidad de acciones y diferenciación de mecanismos, y que han ampliado los niveles de complejidad en la gestión universitaria. Ello en parte contribuye a la complejización de las universidades y a promover transformaciones en la gobernanza tradicional.

En la región, la complejización ha derivado en un aumento de la centralidad institucional de la gestión educativa de las universidades, con un aumento de la burocracia de ejecución y una mayor relevancia en el rol de los rectores. Las fuerzas provenientes desde el gobierno, el mercado y el fraccionamiento académico en la base de las instituciones y de los nuevos impulsores, han reforzado el rol de los niveles de dirección ejecutiva en las universidades, y de sus estructuras centrales de gestión con ampliación de los cuerpos burocráticos de administración. Ello ha ido promoviendo sutiles transformaciones en la gobernanza de las universidades y a la vez nuevas tensiones entre la base y la pirámide de la organización que progresivamente están más distantes y autonomizadas. Estas tensiones se expresan en el aumento de las organizaciones burocráticas profesionales en toda la estructura, y promueven la configuración de redes de interrelaciones, en las cuales ninguna variable domina a las otras, pero que a la vez limitan la eficiencia institucional y el funcionamiento sistémico de la institución (Mintzberg, 1991).

El aumento de complejización, y de demandas internas y externas sobre las instituciones, plantea la irrupción de nuevas formas de gobernanza, en tanto las formas tradicionales de gestión y de organización chocan contra el contexto más competitivo, y no son eficientes y adecuadas para responder a los nuevos desafíos. En tal contexto, Altbach (2009) ha planteado que esta multiplicidad de nuevas funciones, demandas y contextos han promovido la irrupción de un *new management* universitario para gestionar a las universidades. Clark (2000), por su parte, ha mostrado la conformación de nuevas configuraciones institucionales de las universidades para responder exitosamente a estos desafíos a través de universidades innovadores, entre los

cuales destaca una dirección central reforzada, una periferia de desarrollo extendida de unidades creativas, una diversificación de las fuentes de financiamiento y una cultura innovadora hacia el cambio. Ello articula más autonomía en la base, y a la vez nuevas lógicas de gobernanza centralizada.

La investigación del *new management* ha tenido múltiples desarrollos, que en general han promovido una lógica de mayor acercamiento a los distintos mercados, una mayor orientación hacia la investigación, un aumento de la profesionalización de los cuerpos de gestión y, sin duda, la amplia utilización de los instrumentos informáticos en la gestión, acompañados por estructuras más flexibles como unidades de costo autofinanciadas y evaluaciones externas, que se asocian a los resultados y a incentivos financieros. Tales modelos que articulan autonomía con mercado y nueva gobernanza con mayor centralización, han tenido una alta expansión en los países desarrollados. Por su parte, en América Latina, la introducción de tales prácticas o modelos de gestión ha sido muy marginal tanto a nivel de los sistemas de educación superior como al interior de las universidades, especialmente de las públicas.

¿Una nueva gobernanza universitaria en América Latina?

El carácter dual de la educación superior de América Latina, en términos políticos, jurídicos, financieros y de gobernanza, está derivado también en procesos diferenciados de respuesta a las demandas y de lenta transformación de sus formas de gobernanza, que permitirían sostener nuevas gobernanzas y respuestas; pero en el marco del mantenimiento del modelo binario diferenciado institucionalmente, tornando más complejas y dificultosas la introducción de dinámicas sistémicas. Analizaremos las tendencias y las formas de gobernanza, así como la distribución del poder y la gestión en ambos tipos de instituciones.

Los cambios en la gobernanza pública

La educación superior en América Latina, en el sector público, conformó un modelo universitario altamente colegiado y autónomo como base de su

gobernanza, con una burocracia poco centralizada y funcionamiento institucional basado en unidades de trabajo docente en régimen de relativa libertad y autonomía. Además del rol destacado de las facultades en la fragmentación institucional y la libertad de cátedra, se agregaba el tipo de servicio educativo presencial, que facilitaba que la tecnoestructura fuese baja y donde la jerarquía burocrática se estructurase débil y en la línea media de la institución. Tales dinámicas contribuyeron históricamente a un funcionamiento con limitada capacidad de reformas sistémicas y con una conducción débil (Sánchez, 2011).

Éste es un modelo de autonomía y cogobierno que deriva en un funcionamiento al estilo de las cooperativas, ya que los empleadores son a la vez actores y tomadores de decisiones (Rojas y Bernasconi, 2014), lo cual torna compleja y laboriosa la construcción de consensos para la realización de cambios en los ejes del gobierno. El formato de organización por el cual algunas instituciones son a la vez juez y parte, o sea regulador de las otras instituciones y gestor competitivo universitario, que se produce en algunos países como Honduras, Guatemala, Panamá y Uruguay, crea dinámicas universitarias en la gobernanza que no son proclives a la introducción de modelos gestión centrados en la eficiencia. Tal dinámica se estructuró en sus inicios sobre pocos campos oferta, baja diferenciación interna y se comenzaron a mostrar dificultades en el funcionamiento eficiente con la expansión de nuevas ofertas y áreas de acción. Bajo el modelo anterior, los grupos dominantes de la gestión eran los docentes, quienes momentáneamente asumían la gestión. Actualmente, asistimos a la irrupción de un cuerpo académico-gestor-gremial-administrador-profesional, con una carrera académica a partir de la gestión (Acosta, 2009). Muchos de ellos han ido creciendo asociados a determinados liderazgos universitarios rectorales, a los partidos políticos o a gremialismos institucionales internos en las instituciones.

Es un cuerpo que a la vez se nutre de nuevas formas de participación asociadas a comisiones, y su acción se articula a los sistemas de aseguramiento de la calidad y de investigación, que valorizan la dirección de unidades académicas en las carreras académicas. Junto a estos procesos se constata cómo una parte del cuerpo docente está pasando a ser investigador o docente exclusivo de posgrado, limitando su participación en la gobernanza.

Igualmente, también la administración se ha ido profesionalizando. Las autoridades en los diversos niveles han comenzado a dejar de ser docentes, que momentáneamente asumen un rol de dirección, sino que son un cuerpo especializado, crecientemente separado de la docencia y la investigación, que recorre la estructura de las universidades dentro de los cuerpos colegiados, las jefaturas de cátedra, de departamento, de facultades, de servicios universitarios y de dirección superior.

Ésta es una dinámica impulsada externamente, en tanto las reformas en las universidades públicas en la región provienen crecientemente de los impulsos y determinantes desde los gobiernos, los sistemas de evaluación y las estructuras de financiamiento e incentivo a la investigación (Rama, 2011). La creación de unidades centrales de evaluación, de seguimiento de sus procesos y de las acreditaciones; la supervisión de los procesos de formulación de programas con estándares de control; el financiamiento de proyectos y la participación en proyectos concursables ante fondos externos; la articulación regional y la gestión de sedes; las plataformas y bibliotecas virtuales; la educación a distancia o virtual, así como las relaciones internacionales, derivaron en lógicas de gestión, planificación y supervisión más complejas, que a la vez imponen cambios en las estructuras de gobernanza y tienden a reasignar los poderes de los actores internos.

Nuevas estructuras organizacionales y administrativas, así como nuevas funciones y roles han sido creadas como resultado de la expansión de la matrícula, de las ofertas y de las diferenciadas demandas externas e internas. Ello constituye uno de los ejes de las diferentes tensiones sobre las estructuras generales, con los riesgos de aumento de los niveles de ineficiencia sin la introducción, al tiempo, de ajustes en las formas de gobernanza. En este contexto de demandas sociales y complejidades institucionales, la burocracia lenta y continuamente se ha reforzado a nivel central, introduciéndose cambios en la gobernanza de las instituciones. Atario y Camou (2011) sostienen que las reglas de juego que caracterizaban al gobierno de las universidades están siendo rehechas. El impulso al cambio, dado el modelo vigente de distribución de poder, se ha operado en dos direcciones. Por un lado, en el impulso al aumento del centralismo expresado en el poder de los rectores, el aumento de la burocracia de alto nivel y en las funciones y tareas centrales de las instituciones. Por el otro, en el impulso a la democratiza-

ción y el cogobierno de la institución en todos los niveles con nuevas prácticas de gestión a través de múltiples comisiones, comités y redes de trabajo, creando nuevas formas de la gestión con roles más ejecutivos. Muchas de ellas igualmente se localizan a la cabeza de las instituciones y cercanas a la línea de mando rectoral, que se asumen más como “gerencias ejecutivas”, y que de hecho se tienden a sustraer del control de los consejos universitarios. Esta dinámica de “comisionismo universitario” al tiempo también complejiza la gestión y crea nuevas tensiones entre rectores y ámbitos colegiados del nivel superior, y va mostrando el inicio de nuevas formas de gobernanza institucional.

El aumento de la burocracia, la mayor centralización de funciones en los rectorados, incluidos el aumento de vicerrectores, la reducción del peso decisorio de los consejos universitarios y la irrupción de nuevos niveles de cogestión más ejecutivos a través de comisiones junto a la mayor informatización en la gestión académica y administrativa, ha sido la tendencia dominante en el cambio de la gobernanza pública universitaria en la región. Las comisiones de currículo, de evaluación, de internacionalización, de posgrado, de educación a distancia, de pasantías, de investigación, de vinculación, etcétera, han constituido un cambio en el panorama de la gobernanza tradicional universitaria y se han asociado a unidades administrativas para la gestión de estos temas, aumentando la burocracia, y a la vez promoviendo un cuerpo ejecutivo de gestores profesionales, cada vez más lejos de la academia y más cerca de una carrera como administradores y políticos profesionales en las universidades públicas.

Esta transformación en la gobernanza no reduce los niveles de fragmentación tradicionales en las instituciones públicas y los bajos niveles de eficiencia y eficacia para responder a las diversas demandas, ya que los procesos decisorios se tornan más lentos, fragmentados, y hasta contradictorios. Los consejos universitarios pasan a conformarse con ámbitos de equilibrios o de resoluciones de las tensiones y diferenciaciones de las políticas de estos nuevos ámbitos de poder. En muchas universidades, el aumento de la fragmentación y la diferenciación de las nuevas estructuras de poder derivan en mayores niveles de ineficiencias, resultado del ejercicio de los tipos de dinámicas del poder y de la gestión que referimos, impactando la gobernanza y el tradicional alto nivel de estabilidad y consenso interno. Anteriormente,

las crisis internas no derivaban en acciones externas. Las ineficiencias de gobernanza al tiempo tienden a impactar en pérdida de estudiantes, recursos, utilidades o niveles de reputación institucional.

Este nuevo escenario de gobernanza está marcado por un aumento y diversidad de las regulaciones, y un nuevo enfoque del “rol público” de las diversas instituciones, como resultado de una mayor valorización de la exigencia de producir bienes públicos de calidad, que va imponiendo un nuevo enfoque respecto a la gobernabilidad y la calidad de los servicios brindados con mayor tendencia a la disociación con el mercado como instrumento de apoyo a la gobernanza, como se manifiesta en las universidades públicas de otras regiones.

El aumento de la regulación pública impulsó una mayor profesionalización de la gestión al incrementar las exigencias académicas de las autoridades, al requerir la creación de nuevas unidades de gestión y de tareas técnicas tales como de evaluación y acreditación, de organización de pasantías y prácticas profesionales, de movilidad académica, de equidad, de formulación y actualización de los programas, de servicios de apoyo, de capacitación docente, etcétera. Esta complejización institucional no sólo fue impulsada desde el gobierno, sino que el mercado, dado el aumento competitivo, comenzó a requerir ámbitos y unidades dedicadas al seguimiento de egresados, de diferenciación de productos, de responsabilidad social o de gestión informática.

Los cambios en la gobernanza privada

El modelo de mercado es en general el más característico de las universidades privadas (Popovsky, 2011). Sin embargo, dentro de esta línea general, se observan diferenciaciones en la región según la fase y las características en las cuales se encuentra la institución privada. El sector privado en su primera fase estuvo marcado por un modelo de universidades de élites laicas y religiosas, que asumió un modelo de gobernanza centrado en consejos con control de las organizaciones religiosas o empresariales como centros de poder, y donde los actores externos y académicos internos eran limitados o inexistentes.

En la segunda ola de la expansión privada, se incorporó una diversidad de instituciones donde predominó la gobernanza familiar. Ésta se constituyó

en la forma de propiedad y de gobierno dominante de las instituciones de educación superior en la región, y se expresó en modelos de gestión de tipo jerárquicos en manos de los fundadores y parientes, con separación de los cuerpos académicos de la gestión, una burocracia de gestión dependiendo del vértice, una fuerte presencia de procesos de cooptación e inclusión de familiares de los fundadores de las instituciones y mínimos niveles de participación académica en la región. La marcha de la gestión de las instituciones estuvo asociada a esas estructuras familiares, que estructuraban los eslabones de la cadena de mando y de gestión. Muchos conflictos y dinámicas de funcionamiento de las instituciones, estuvieron asociados a esas lógicas familiares de conflictos y acuerdos. Sin embargo, a medida que estas instituciones fueron creciendo, muchas debieron incorporar gerentes en lugar de parientes, con complejas dinámicas de coexistencia de estructuras de poder formal e informal. La gobernanza, en general, más allá de su estructura jerárquica, funcionó bajo lógicas de gestión familiar, donde se creaban o cerraban unidades, o se desarrollaban políticas y acciones en función de esas dinámicas.

En la reciente tercera fase de la educación superior privada contemporánea, marcada por la concentración de la matrícula con el aumento de las escalas, una creciente presencia de grupos internacionales y mayores controles públicos, las instituciones transitan complejamente hacia la conformación de un cuerpo de gestión profesional y la separación de la propiedad de la institución de su gestión directa. En los países donde se imponen marcos legales de fundaciones o asociaciones civiles sin fines de lucro, se torna compleja la separación de la gestión directa por parte de los propietarios, ante la dificultad de apropiación de beneficios sin trabajo al no poder distribuirse dividendos directamente como tales. Las formas de terciarización o de trabajo salarializado se constituyen en los mecanismos de apropiación de rentas, como se verificó en las universidades de Chile que se constituye en el formato dominante.

En esta tensión de la gobernanza, en varios países se introdujeron formas de gestión bajo sociedades anónimas que facilitaron la profesionalización de la gestión y la separación entre la propiedad y la gestión como modelo de gobernanza. En este contexto, se produjo la adquisición de universidades, por parte de grupos internacionales, en varios países de la región.

Ello se inició manteniendo por un tiempo las estructuras de poder y gestión anteriores, e incorporando en los cuerpos directivos a representantes de los nuevos propietarios con lo cual se realizó un proceso transicional hacia la conformación de dinámicas de gestión más profesional con estándares, criterios y políticas más estructuradas y planificadas, e inclusive con gestores internacionales; y así, la dinámica universitaria se articuló hacia la creación y distribución de utilidades.

Esto impulsó cambios competitivos, donde las instituciones gestionadas bajo asociaciones civiles o fundaciones buscaron en paralelo desarrollar figuras de gestión por sociedades anónimas o sistemas terciarizados para lograr mayores niveles de eficiencia, en tanto se impusieron sistemas más competitivos de educación superior. Muchas instituciones tradicionalmente estructuradas con base en una o varias familias, mantuvieron sus modelos de gestión familiar con mayor cooptación, dada la dificultad de generar beneficios sin la participación directa en la gestión de las instituciones. En estas instituciones los procesos de profesionalización de la gestión, con separación más clara de la gestión directa de instituciones de los consejos de administración, fue más limitada y al tiempo derivó en menores niveles de eficiencia y calidad.

Conclusiones

La dinámica actual de la educación superior en América Latina, en el contexto del aumento de la regulación, de lógicas más competitivas en los mercados universitarios y de hacer más lenta la expansión de la matrícula con aumento de las escalas, programas y complejidad sistémica, está chocando contra las estructuras institucionales mientras se verifica qué tanto se torna difícil y lento responder con los viejos mecanismos de gobernanza (estructuras y gestión) a las nuevas realidades.

El debate del *new management*, que ha atravesado a los países desarrollados, ha estado en general distante de las líneas centrales de la discusión y la investigación universitaria en América Latina. Ello ha limitado el paso desde universidades simples en sus formas de funcionamiento a universi-

dades complejas, en cuya evolución se requiere una revisión y transformación de las estructuras tradicionales de gobernanza.

En América Latina, los impactos sobre la gobernanza universitaria han sido particulares y diferenciados a los procesos desarrollados en otras regiones, dado el modelo binario o dual de nuestros sistemas universitarios casi con similar proporción en la cobertura a escala regional. Éste se caracteriza por un sector público, donde impera la autonomía, el cogobierno y la gratuidad dominante con una oferta relativamente selectiva, y un sector privado caracterizado por una dinámica de acceso abierto y un financiamiento casi exclusivo en la matrícula. Esta dinámica dual o binaria fragmentada público-privada, se ha expresado en modelos de gobernanza diferenciados, caracterizados por una gobernanza pública bajo un modelo colegiado y una oferta privada con una predominancia de modelos jerarquizados.

Ambos modelos, conformados como paradigmas propios y diferenciados de gestión institucional, son los que están siendo afectados por la creciente complejización universitaria a medida que los sistemas universitarios se hacen más diversos, que las escalas de las instituciones se hacen mayores, que los mercados universitarios directa o indirectamente impactan en las ofertas de las instituciones con aumentos de la competencia. En tal sentido, en algunos casos se aprecia una convergencia y un avance hacia modelos sistémicos o similares de gobernanza, con búsqueda de mayor eficiencia en el sector público y mayor participación académica en las privadas. Sin embargo, lo dominante, más allá de casos nacionales, parece ser el mantenimiento de la diferenciación en sus contextos y, por ende, en sus modelos de gobernanza, que no permiten hablar de una gobernanza latinoamericana, sino de dos modelos de gobernanza con sus propias diferenciaciones y matices. Una más orientada a reforzar los niveles de cogestión y corporativización interna con mayores visiones académicas, y otra más orientada a enfoques de mercado y gestión más empresariales.

Estas dinámicas duales tradicionales repotenciadas, sin embargo, debido a su falta de enfoque sistémico, van en detrimento de la calidad, ya que la complejización de la gestión así como de vida académica tornan sumamente difícil asumir ambos roles. En otros modelos está relativamente separada la gestión académica de la gestión administrativa. Esta diferenciación y

especialización se conforman en los centros de los niveles de calidad de las instituciones como capacidad de respuesta y de accionar, así como de la investigación y la docencia, como capacidad de dedicación a las tareas de docencia e investigación. En la región, en general, la ausencia de separación de la docencia y la investigación también limitan la propia investigación, que muestra claramente muy menores niveles de resultados comparativamente.

Uno de los cambios en las organizaciones universitarias, es la incorporación de tecnología de información y comunicación para la gestión, a través de la automatización de los procesos y la estandarización de los procedimientos. Esto refuerza la viabilidad de los cambios en las estructuras con mayor flexibilidad y a la vez mayor control tanto interno como externo. Los departamentos de informática, de planeación y de evaluación se constituyen en un eje de poder y de organización de las transformaciones institucionales internas. Esto refuerza las estructuras centralizadas, aunque se manifiesten en procesos de mayor autonomía. Es una dinámica creciente de universidad red altamente estandarizada en plataformas, bases de datos, sistemas estandarizados, weberización y estructuración de modelos de aprendizaje estandarizados. Lo dominante es entonces la introducción de cambios sistémicos en la gobernanza para ajustarse a los nuevos contextos, pero manteniendo el modelo dual, con nuevas diferenciaciones de las formas de gobernanza públicas y privadas.

Fuentes consultadas

ACOSTA SILVA, Adrián (2009). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*, México, ANUIES.

ALTBACH, Philip (2009). *Educación superior comparada. El conocimiento, la universidad y el desarrollo*, Buenos Aires, Universidad de Palermo.

ATARIO, Daniela y Antonio Camou (2011). "La gobernabilidad de las universidades nacionales en Argentina: escenarios de un paradigma en transformación", en Raquel San Martín (ed.), *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*, Buenos Aires, Universidad de Palermo.

AZEVEDO, Joaquín (2007). *Sistema educativo mundial. Esaio sobre a regulação transnacional da educação*, Lisboa, Fundação Manuel Leão.

- BRUNNER, José Joaquín (2011). "Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias", *Revista de Educación*, 355, mayo-agosto.
- CLARK, Burton (2000). *Creando universidades innovadoras: estrategias organizacionales para la transformación*, México, Porrúa.
- GANGA CONTRERAS, Francisco, Juan Abello Romero y Juan Quiroz Castillo (2014). "Gobernanza universitaria: una mirada histórica y conceptual", en Francisco Ganga (coord.), *Gobernanza universitaria: aproximaciones teóricas y empíricas*, Santiago de Chile, Universidad de los Lagos.
- MARQUIS, Carlos (2011). "Gobiernos democráticos y gestiones estratégicas, en Raquel San Martín (ed.), *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*, Buenos Aires, Universidad de Palermo.
- MEYER, John y David Frank (2007). "La expansión universitaria y la sociedad del conocimiento", en John Meyer y Francisco Ramírez (2010), *La educación superior en la sociedad mundial*, Madrid, Octaedro-Ice.
- MINTZBERG, Henry (en colaboración con James Brian Quinn) (1991). *The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases*, Michigan, Prentice Hall.
- POPOVSKY, Ricardo (2011). "Gobernanza universitaria", en Raquel San Martín (ed.), *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*, Buenos Aires, Universidad de Palermo.
- RAMA, Claudio (2010). *La universidad latinoamericana en la encrucijada de sus tendencias*, Montevideo, Universidad de la Empresa (UDE).
- (2011). "Tendencias de las reformas en las universidades públicas en América Latina: de las reformas internas autónomas a las reformas sistémicas gubernamentales", en Rocío Amador y Axel Didriksson, *Escenarios de la universidad pública latinoamericana*, México, ISSUE, UNAM.
- ROJAS, Alvaro y Andrés Bernasconi (2014). "La gobernanza universitaria en tiempos de incertidumbre y de cambio", en Phillip Altbach (ed.), *Liderazgo para universidades de clase mundial. Desafíos para países en desarrollo*, Buenos Aires, Universidad de Palermo.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Eduardo (2011). "Desafíos de la gobernabilidad en un contexto de creciente complejidad", en Raquel San Martín (ed.), *Entre la tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*, Buenos Aires, Universidad de Palermo.

Índice

PRÓLOGO	
¿HACIA DÓNDE SE DIRIGEN LAS UNIVERSIDADES EN EL SIGLO XXI?	
<i>Humberto Muñoz García</i>	5
UNIVERSIDAD CON COMPROMISO SOCIAL	
<i>José Narro Robles</i>	19
CIUDADANÍA GLOBAL Y EL PAPEL DE LAS UNIVERSIDADES	
<i>Carlos Alberto Torres</i>	31
POR UN NUEVO PROYECTO: DE LA “MICROUTOPÍA” A LA “UNIVERSIDAD EMANCIPATORIA”	
<i>Hélgio Trindade</i>	59
ALGUNOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO HOY	
<i>Rocío Grediaga Kuri</i>	85
TRES RETOS VIGENTES EN EL CAMPO DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO: ATENDER LA PÉRDIDA DE AUTONOMÍA INSTITUCIONAL, LA ADHESIÓN INGENUA A LAS AGENDAS DE RETOS OFICIALES LA AUSENCIA DE AUTOCRÍTICA Y DE ORGANIZACIÓN GREMIAL	
<i>Susana García Salord</i>	103
LOS DESAFÍOS DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO: LO BÁSICO E INELUDIBLE	
<i>Alejandro Canales Sánchez</i>	119

EL PODER INSTITUCIONAL EN LA UNIVERSIDAD. UN ENSAYO SOBRE POLÍTICA, CONTEXTOS Y ACTORES EN LOS PROCESOS DE CAMBIO UNIVERSITARIO EN MÉXICO <i>Adrián Acosta Silva</i>	133
LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EL MARCO DEL FEDERALISMO <i>Imanol Ordorika, Roberto Rodríguez-Gómez, Marion Lloyd</i>	153
UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA DE ESTADO PARA COMPRENDER LA CONTROVERSIAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR <i>Brian Pusser</i>	205
LOS ACADÉMICOS <i>Manuel Gil Antón</i>	233
EN DEFENSA DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA <i>María Herlinda Suárez Zozaya</i>	241
LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES COMO ACTORES EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR <i>Jorge Balán</i>	251
OTRA FORMA DE EVALUAR <i>Humberto Muñoz García</i>	267
LA EVALUACIÓN UNIVERSITARIA: PRESENTE Y FUTURO <i>Mario Rueda Beltrán</i>	279
LA ORGANIZACIÓN UNIVERSITARIA: ¿APOYO O LASTRE PARA LA TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL? <i>Romualdo López Zárate</i>	291
TIEMPOS DE HÍBRIDOS: EL CAMBIO ORGANIZACIONAL EN LAS UNIVERSIDADES <i>Wietse de Vries</i>	309
LAS TRANSFORMACIONES EN LA GOBERNANZA UNIVERSITARIA EN AMÉRICA LATINA <i>Claudio Rama</i>	329

De la obra
¿Hacia dónde va la universidad en el siglo XXI?,
editado por la Universidad Nacional Autónoma de México en coedición con Grupo Editorial
Miguel Ángel Porrúa S.A de C.V. se terminó el 30 de diciembre de 2016 en los talleres
del Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa S.A de C.V. ubicados en Chihuahua 23,
colonia Progreso, delegación Álvaro Obregón, C.P. 04080, Ciudad de México.
En su composición tipográfica se utilizaron tipos de familia Kuenstler
480 BT y News Gothic BT. La edición impresa sobre papel de
fabricación ecológica con *bulk* a 80 gramos,
estuvo al cuidado de la oficina
litotipográfica de la
casa editora.



ISBN 978-607-02-8710-7 UNAM
ISBN 978-607-524-091-6 MAP



Las universidades son indispensables para delinear el futuro de la sociedad y del Estado. Por ello, un grupo de investigadores nos preguntamos: ¿Hacia dónde se dirigen? ¿Qué universidad deseamos? ¿Cómo impulsamos universidades que sigan una filosofía de la innovación? Y, para que haya innovación, ¿cómo retomamos el humanismo y las humanidades para que la ciencia y la tecnología cumplan con su propósito de crear bienestar social? ¿Qué tipo de ser humano queremos formar? Este conjunto de preguntas, entre otras, sirvieron para discutir los caminos que pueden seguir las universidades en México y América Latina. Las universidades son instituciones confiables y pueden encabezar la ofensiva para construir propuestas que auxilien al combate contra la desigualdad social.

Este libro contiene los documentos presentados en el Coloquio ¿Hacia dónde va la universidad en el siglo XXI? organizado por el Seminario de Educación Superior de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es el último de una trilogía sobre la universidad pública, y en él participan destacados académicos de varios países del norte y Sudamérica, así como de Europa. Incluye un texto del doctor José Narro Robles, rector de la UNAM en 2015, cuando se realizó el Coloquio.

Lo que se analiza en este volumen es de importancia intelectual para los investigadores dedicados al tema y para el público interesado en la materia. En un país de más de 3 millones de estudiantes de educación superior y de alrededor de 300 mil profesores en este nivel educativo, el material contenido en el libro seguramente será útil para conocer varios de los problemas institucionales y sus posibles soluciones. También, para discutir y debatir acerca de nosotros, los actores de la educación, en el contexto de la universidad pública de nuestros días.

¿Hacia dónde va la universidad



EDUCACIÓN
SUPERIOR