



# La universidad pública en México

Humberto Muñoz García  
*Coordinador*

Miguel Ángel  
**Porrúa**

**PEM** Problemas  
Educativos  
de México  
COLECCIÓN



**SES**  
SEMINARIO DE  
EDUCACIÓN SUPERIOR

# La universidad pública en México

Humberto Muñoz García  
*Coordinador*



MÉXICO



2009

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

## Introducción

*Humberto Muñoz García*

Revisión editorial: Alejandra Recillas

Primera edición, diciembre del año 2009

© 2009

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO  
SEMINARIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR  
COORDINACIÓN DE PLANEACIÓN

© 2009

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

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 978-607-401-207-1

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 los editores, 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

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

El colectivo de investigación agrupado en el Seminario de Educación Superior de la UNAM decidió dedicar sus trabajos de 2008 al análisis de la universidad pública en México.<sup>1</sup> Las preguntas que nos hicimos fueron, ¿por qué estudiar a la universidad pública en este momento de la historia? ¿Qué se debe resaltar en su análisis? Hay bastantes motivos para proceder a su examen y muchos aspectos por incluir en las posibles respuestas a la segunda pregunta. Despejar las dos interrogantes es difícil porque en ambos casos juegan conceptos y aproximaciones teóricas y metodológicas variadas. Además, en este caso, el análisis se realiza a objetos concretos que son tratados en diferentes niveles de profundidad y desde distintos referentes históricos. Cuestionar a la universidad pública hoy es relevante porque la institución se encuentra en el núcleo de los cambios y los riesgos que enfrenta la sociedad, ante los cuales tendrá que examinar y criticar su propio carácter para reconfigurarse hacia el futuro.

En esta introducción, damos algunos de los elementos que sirven para ubicar el estudio de la universidad pública y la relevancia que han tenido las políticas educativas para ir moldeando la orientación de estas instituciones y trastocando su sentido público. Hacemos una nota, también, sobre la función social de la universidad pública, porque pensamos que da cabida para que la institución se reconstruya sobre las bases de su propia esencia ante las realidades nacionales y el cúmulo de demandas que le hace la sociedad. Y hablamos sobre las tensiones a las que están sujetas las universidades públicas en el México de hoy, como una de sus características intrínsecas por ser tenidas en cuenta para entenderla en el presente y proyectarla hacia el futuro. Estudiamos a la universidad pública porque estamos convencidos de su pertinencia y porque el país la necesita, siendo

<sup>1</sup>Los integrantes del Seminario definen un tema por año, sobre el cual producen un libro colectivo. Los productos de investigación de este grupo pueden verse en [www.ses.unam.mx](http://www.ses.unam.mx)

una de sus pocas cartas para insertarse en el mundo de la globalidad, la sociedad del conocimiento, del riesgo y la liquidez.

### El interés por la universidad pública

En la literatura politológica hay un retorno a la idea de lo público.<sup>2</sup> La preocupación se retoma después de un periodo en que lo público fue debilitándose. El debilitamiento tuvo relación con el contenido de las políticas económicas del gobierno federal en los años ochenta del siglo pasado. Las instituciones públicas fueron vistas como ineficientes, en un clima de crítica a la obesidad del Estado. Por el contrario, lo privado fue identificado con lo eficaz, lo eficiente, pertinente, innovador y productivo.

Se trató de un movimiento que tuvo que ver con los cambios en la fisonomía del Estado, con la puesta en marcha de un modelo económico volcado a la exportación y favorable a la concentración de la riqueza, con la transformación de las relaciones del Estado con el mercado y con la mercantilización de la vida social. Es de aquí que surge el interés por encontrar qué es y dónde queda lo público, que en el caso de la universidad tiene que ver con las circunstancias sociales que han influido en el papel que ha jugado esta institución en un país como el nuestro.

El interés y la preocupación por la universidad pública vienen porque la crítica a su ineficiencia fue auspiciada por el propio gobierno, a la par que la política educativa implicó recortes y escasez de presupuestos justificados por la crisis económica. Los cambios en la fisonomía del Estado, de benefactor a supervisor y evaluador, hacen referencia al debate político sobre lo público en la educación superior.

Desde las últimas dos decenas del siglo xx, la universidad pública tuvo que atestiguar la fuerte y rápida expansión de la educación superior privada, como parte de la diferenciación y diversificación del sistema de educación superior. La educación superior privada ha cobrado, desde entonces, relevancia frente a la pública por su magnitud en el número de establecimientos, matrícula y personal docente. La educación superior privada ha ganado terreno con la complacencia del Estado, al que le convino que se educara en las instituciones privadas a una población que, de otra forma, hubiera

<sup>2</sup>Hay una enorme lista de libros recientes que tratan el concepto de lo público. Aquí refiero únicamente a Bobbio (2005). Sobre la idea de lo público referido a la educación superior, consultese Marginson (2005). Sobre la universidad pública el texto de Smith (2003) es muy interesante.

significado un mayor gasto para la administración pública. La complacencia ha sido más que evidente a lo largo de los años, cuando se observa que la mayor parte de las instituciones privadas son instituciones incompletas, de baja calidad académica.

El interés por la universidad pública se origina, hoy, no sólo por su coexistencia con la universidad privada, sino también porque las políticas que la acercaron a sistemas mercantiles de competencia la hicieron perder su significado social, su referente simbólico en los procesos de socialización y su identidad como institución pública. También, porque es indispensable conocer más de cerca cuáles han sido los resultados que ha tenido hasta ahora la diversificación del sistema de educación superior. Además, porque es de primera importancia saber cómo ha transitado la institución en un clima que le ha resultado adverso, para llegar a lo que es actualmente y para desarrollar bien sus funciones, a pesar de las debilidades ocasionadas por las políticas educativas.

El estudio de la universidad pública es probablemente un buen ejemplo de cómo se manifiesta un conjunto de problemas que hacen referencia a la disminución de la esfera pública en la vida social del país. Al respecto, consideramos que es menester poner en claro que una esfera pública dinámica es esencial para la buena marcha del México que viene, al tiempo que la universidad pública es vital para la existencia de una esfera pública en la que se ventilen y definan las opciones de desarrollo nacional. Agregaría, por fin, que en el debate académico y político existe el reto de recuperar lo público y pensar nuevas articulaciones entre lo público y la esfera privada de la vida en la sociedad. Y, para ello, conocer la universidad pública más en detalle puede resultar verdaderamente ilustrativo.

### Las políticas educativas y la universidad pública

La universidad pública tiene relaciones con la sociedad, el mercado y el Estado. Con este último son muy estrechas, toda vez que la institución se mantiene de fondos públicos incluidos en el presupuesto de egresos de la Federación. El subsidio que el Estado brinda a la universidad pública, a través del gobierno, es uno de los puntos principales de la agenda en las políticas educativas. El contenido de tales políticas se ha modificado con las transformaciones del Estado, las cuales se ligan a las principales líneas de cambio de la universidad pública.

Durante la etapa dorada del desarrollismo y el crecimiento de la universidad pública en México, el Estado fue proveedor de recursos y garante de la autonomía. Estado y universidad mantuvieron relaciones de convivencia. La autonomía se promovió a rango constitucional después de los embates del sindicalismo a las universidades en los años setenta del siglo pasado.

A partir de la crisis de la deuda externa en los ochenta, que restringió el gasto social y los recursos económicos a las universidades públicas, con la transnacionalización de la economía, se pasó a una etapa en que el gobierno decidió controlar las dinámicas institucionales de la universidad pública a través de la planeación estratégica y la evaluación del desempeño. Sus políticas han establecido, desde entonces, lineamientos de desarrollo institucional que han terminado por restringir lo que él mismo concedió: la autonomía, que dejó de funcionar como un freno a toda intervención del gobierno en la vida académica.<sup>3</sup>

Las políticas educativas de los últimos tres decenios se han alimentado de un discurso que propone el avance institucional a través de un enfoque centrado en la educación como un servicio que debe ser eficiente y eficaz; con instituciones que compitan por recursos económicos con base en su productividad y el desempeño de sus académicos, introduciendo la fiscalización del gasto universitario, la transparencia y la rendición de cuentas. universidades cuyos resultados sean pertinentes, con una gestión administrativa volcada a cumplir los objetivos y metas oficiales.

Con el Estado “modesto” y su proximidad al mercado, la universidad pública pasó a ser orientada por el gobierno federal con criterios de calidad, medida a través de indicadores que siguen una lógica, fuera de la academia, apegados a la mercantilización de lo social y a la reducción del espacio público.

Desde varios ángulos, el discurso político y la visión que han tratado de imbuir a la sociedad apuntan a que la calidad de la universidad pública es mala. Para la universidad, los argumentos esgrimidos han resultado hostiles y hasta faltos de veracidad. Acentuar que la universidad pública no

<sup>3</sup>El impacto de las políticas educativas en las transformaciones de la universidad pública en México modificó la relación entre el Estado y la universidad bajo la idea de la vigilancia a distancia y la autonomía regulada. Véase Mendoza (2002). Uno de los efectos esperados fue la “despolitización” de la universidad. Véase Ibarra (2002). En el libro de Comboni, Juárez y París (2002) hay varios estudios sobre la universidad pública. Sobre la autonomía universitaria consultese Levy (1987).

promueve la movilidad social de sus alumnos, y que su operación es deficiente,<sup>4</sup> ha tenido enormes consecuencias para entenderla y conducirla. A pesar de que se le ha querido desprestigar y deslegitimar, por el otro lado, goza de una enorme confianza de parte de la sociedad.<sup>5</sup>

La universidad pública en México, desde los inicios del siglo pasado, ha sido parte de una disputa política. La disputa la ha acompañado hasta nuestros días. La disputa principal radica en definir si la institución es útil para satisfacer fines y necesidades de mercado o si la universidad pública tiene pertinencia por su función social, cumplida con responsabilidad y compromiso frente a la sociedad toda. Podría distinguirse, además, una tercera postura. Aquella en la que se piensa que la universidad al cumplir su función social, que es lo primordial, puede satisfacer, también, demandas originadas en la dinámica del mercado, manteniendo su vocación social y su carácter público. El debate sobre estas tres formas de pensar la universidad está abierto.

Las políticas educativas con las que se ha manejado a la universidad pública forman parte de este debate. Entre otras cosas porque su orientación y sus instrumentos han dejado a la universidad pública con un buen número de problemas no resueltos. Por la dificultad que hoy tienen las relaciones entre la universidad y el Estado, entre la universidad, el gobierno y los poderes fácticos, por las dificultades financieras de las universidades, por el control que ejerce la injerencia del gobierno en la vida académica, por las restricciones a la autonomía y por la reducción del espacio público en el que se mueve la universidad pública, es que es indispensable pensarla, estudiarla, conocerla en lo que es, en su pasado y en sus posibilidades futuras. Porque siendo lo que es, el país la necesita para reconstruir la nación a la salida de la crisis actual, avanzar culturalmente, producir conocimiento y enfrentarse a los retos de los problemas nacionales y de la nueva sociedad global. De ahí que se juzgue adecuado pasar a decir qué es la universidad y

<sup>4</sup>En varias entidades federativas, hay funcionarios del Estado y poderes fácticos que insisten en que la universidad pública está desvinculada del aparato productivo y es una fábrica de desempleados. E insisten en que hay que redirigir a la universidad pública para atender al mercado laboral. Cuando uno entra a los datos, se advierte que los profesionistas egresados de las universidades todavía obtienen trabajos estables y con remuneraciones relativamente buenas. Véase Suárez (2005).

<sup>5</sup>En encuestas de vivienda sobre la confianza en las instituciones, aplicadas a una muestra nacional y llevadas a cabo en noviembre de 2007 y octubre de 2008, la universidad, en genérico, ha ocupado el primer lugar en opinión de los mexicanos. Véase el estudio completo en [www.ConsultaMitosky](http://www.ConsultaMitosky).

acentuar cómo su función social adquiere sentido en aquello que encierra lo público de su carácter.

#### Sobre la función social de la universidad pública

La literatura sobre educación superior indica que la universidad, como la hemos conocido, se encuentra en el crepúsculo, porque ya no puede cumplir su función social (Riddings, 1996). La universidad que jugó un papel emancipatorio ha terminado (Lyotard, 2004). La universidad de nuestros días está disolviéndose y requiere organizarse para atender a nuevos destinatarios del saber en la era de la información. Ha dejado de ser concebida como unidad, porque hoy vive disolviéndose en segmentos, y de lo que se habla es de complejos diferentes del conocimiento, no del conocimiento en singular (Barnett, 2002).

Estas ideas son un botón de muestra de una discusión sustantiva sobre lo que le ha pasado a la universidad y sobre la posibilidad de que resurja como una institución nueva. En esta introducción, la idea que se maneja es que la universidad pública mexicana no está cerca de su fin en este momento histórico del país. Que sus principios constitutivos y su función social pueden estar en la base de su reconstrucción. La universidad y la educación superior tienen una importancia de primer orden en el mundo.<sup>6</sup> Y también la tienen en México. El crecimiento económico y la igualdad en las condiciones de vida, la producción y el consumo, el poder y la información, la moral y la cultura están ligados, hoy más que nunca, al conocimiento, que en el país es generado principalmente por las universidades públicas (Muñoz y Suárez, 2004).

Desde nuestro punto de vista, la universidad pública es necesaria y puede de reconstituirse para prestarle un mejor servicio educativo a la sociedad. Su reconstrucción está ligada al cumplimiento pleno de su función social, cubriendo con mayor amplitud las actividades que realiza y diversificando sus prácticas para atender a la variedad de patrones de demanda social emergentes. En esta medida puede lograr un mayor valor social y fortalecer

<sup>6</sup>No hay un país altamente desarrollado que no tenga un sistema universitario fuerte, académicamente hablando, en el que se sustente la creación y difusión del conocimiento como parte esencial de su ubicación y reconocimiento en la escala internacional. Hay varias obras en las que se señala cómo se han reconfigurado las instituciones universitarias en el mundo desarrollado. Al respecto puede verse Gibbons *et al.* (1997).

su significado a través de la atención al público que la demanda. Consideramos que en el ejercicio pleno de su función social, la universidad pública va a contribuir a que se alcancen los objetivos que la sociedad se plantea para ser más competitiva y justa.

La universidad pública en el México de hoy se encuentra en una nación cuyo desarrollo reciente ha estado impregnado por crisis económicas, saliendo de un periodo largo en el que concluye el régimen de partido único de Estado, en medio de un sistema político que trata de evolucionar hacia una democracia partidaria, en la que todavía no es posible llegar a un acuerdo fundamental para hacer crecer y desarrollar al país, y frente a una cuestión social en la que no ha habido mejoría de las condiciones de vida y sí altas expectativas en la educación superior pública para salir del atraso.

En el marco de este laberinto, y de las políticas educativas que le han aplicado, la universidad pública se conserva como una institución que puede contribuir a la reconstrucción del tejido social y al desarrollo nacional y local. Para cumplir su función social en este contexto, la universidad pública requiere enfatizar su rasgo natural: la libertad para cuestionar, criticar y proponer. Mantener su derecho para decirlo todo, para comunicarlo públicamente (Derrida, 2002). El sentido de la educación pública universitaria sigue siendo el libre examen de las ideas, la deliberación racional, el diálogo continuo en su interior y una acción comunicativa intensa con la sociedad.

Es importante señalar qué es y cómo se compone la universidad pública. Se trata de una institución integrada por una comunidad de profesores, investigadores y estudiantes, cuya interacción se da en la actividad académica, en la transmisión y producción del conocimiento. Esta comunidad es la que ejerce el plano deliberativo en libertad, la que ejecuta la función social de la universidad. Estos tres grupos son sus principales soportes sociales, quienes producen y reproducen a la universidad como institución educativa, del saber y de la cultura.

La universidad pública es un espacio de confianza en el que se da el encuentro entre las generaciones, en la relación entre maestros y alumnos. Tiene un alumnado que proviene de muy diversos niveles socioeconómicos, lo cual es una de sus riquezas, porque en la universidad pública se llevan a cabo procesos de socialización y de sociabilidad entre los jóvenes que no ocurren de la misma forma en otras instituciones educativas, donde el medio social es más homogéneo.

La universidad pública en México fue creada como una casa en la que no sólo se enseña. En su espíritu está formar, moral e intelectualmente,

para que sus egresados ejercent las profesiones con responsabilidad y compromiso, para que apliquen y generen conocimientos que sirvan para transformar la realidad social en la que se desenvuelven. A la universidad pública, por lo demás, le ha tocado formar a las élites dirigentes del país hasta nuestros días.<sup>7</sup>

La formación de personas con estas características es la primera función social de la universidad pública; función que va más allá de la enseñanza en el aula, porque en la universidad pública se socializa a los alumnos en valores democráticos, se forma a ciudadanos reflexivos. La pedagogía de esta institución forma para la convivencia en la sociedad para el fortalecimiento de la democracia y la construcción del espacio público. En el deber ser de la universidad pública destacan las dimensiones ética y estética de la vida, que son asimiladas por los alumnos en su ámbito comunitario en el interior de la universidad.

La formación desde una perspectiva holística como la expresada es altamente congruente con las prioridades económicas, sociales y políticas actuales del país. Se aspira a que las personas educadas en la universidad pública ayuden a definir lo que es el interés común y que actúen para realizarlo. Es en el espacio público donde adquiere un mayor sentido la función educativa de la universidad.

Por otro lado, la investigación es un componente esencial de la función social de la universidad pública. Más en estos tiempos ante la globalización, el advenimiento de la economía y la sociedad del conocimiento, la sociedad del riesgo, y la necesidad de producir conocimiento propio para presentar opciones de solución a una enorme cantidad de problemas nacionales y locales y para competir internacionalmente. En el caso de México, la evidencia muestra que la universidad pública es el espacio principal de generación de conocimiento que tiene el país, integrado con la mayor parte de investigadores reconocidos nacionalmente.

La universidad pública, por su naturaleza, acumula conocimiento y saberes. Avanza, porque en su interior está la presencia y circulación de múltiples flujos de conocimiento. La ciencia se desarrolla más y mejor en un ambiente en el que se cultiva una cantidad grande de campos de conocimiento, en la interacción disciplinaria.

<sup>7</sup>Sobre la dinámica de funcionamiento del sistema político mexicano y el reclutamiento de las élites hasta los años setenta del siglo pasado, véase el libro de Smith (1981). Señala el autor que “después de 1946, en el proceso de reclutamiento, el grado de urbanización del lugar de nacimiento y el nivel educativo han actuado como filtros sociales: a este respecto ha sido importante en particular la asistencia a la UNAM” (p. 287).

La actividad de generar conocimiento en su vínculo con la docencia enseña a formular interrogantes y cómo responderlos, desde distintas ópticas de pensamiento. La universidad pública es una institución en la que predomina lo plural, en la que se respetan las diferencias y se combinan enfoques para intervenir en la realidad. En el ánimo de una relación estrecha entre la investigación y la docencia, los alumnos aprenden conocimientos nuevos y acumulados; aprenden a utilizar el conocimiento, a aprovecharlo y aplicarlo; se forman para la acción sustentada en el conocimiento.

En particular, en la universidad pública mexicana hay un clima favorable para la investigación básica, siendo el pilar que sostiene la investigación que ofrece soluciones a problemas concretos. Llegar a conclusiones que abren nuevas interrogantes da lugar a nuevos descubrimientos. El sentido de la investigación en la universidad es colaborar con la sociedad haciendo propuestas de desarrollo e innovando. En esa medida, la universidad recrea su fuente de legitimidad, siempre que la sociedad valore lo que ésta le da a conocer y lo aproveche en su beneficio. Hasta ahora, la universidad pública ha sido suficientemente ágil y generosa para favorecer que la sociedad la reconozca y le otorgue confianza.

La universidad pública en México es un proyecto cultural. Un proyecto creativo y colectivo. Desde su inicio es vista como institución que conecta al país con el movimiento de la cultura universal. La universidad entiende que la ciencia es parte de la cultura nacional. Además, la cultura en la universidad está fuertemente vinculada a la estética (crea, conserva y difunde arte) y a la ética, porque es una institución desde la cual se enfrentan los desafíos morales de la sociedad. En la universidad se enseñan valores ligados a la responsabilidad, la democracia y la ciudadanía, que son indispensables para el funcionamiento y recomposición del sistema político, que contribuyen al desarrollo social, material e inmaterial. Estar lejos de la universidad es estar lejos de la cultura. La universidad pública es uno de los principales recursos culturales a los que puede acceder la sociedad.

La universidad pública como centro cultural envía mensajes a la sociedad, se deja percibir como una institución afiliada al progreso, a la renovación de la economía y la igualdad social, que recupera tradiciones; es un símbolo y labra símbolos que sirven para tener expectativas de un futuro mejor. La universidad pública en nuestro país es una institución justa y emana justicia.

Al cumplir su función cultural, la universidad se ubica en el centro de la sociedad, se involucra con ella y contribuye a incrementar su capital

intelectual, al mismo tiempo que la sociedad la enriquece. Gracias al cumplimiento de esta función es que podemos formar parte de la sociedad del conocimiento, salir de la ignorancia, tener mayor riqueza ligada al aumento de las capacidades humanas por la vía de la cultura.

En suma, la universidad pública en México ha evolucionado con un trasfondo valorativo que la sociedad acepta y requiere hasta hoy. Porque en el país se dejó un espectro cultural, el de la Revolución mexicana, y porque hasta hoy no se ha creado otro que favorezca la cohesión social, la universidad es fundamental para que se acabe de entender qué son democracia, tolerancia, responsabilidad y transparencia. Valores que la universidad pública se encarga de fortalecer y expandir.

La universidad pública en el México de hoy tiene dos grandes desafíos: uno que es enfrentar y dar respuesta a las demandas, cada vez más complejas, que le marca una combinación de fuerzas provenientes de la sociedad, la economía y el Estado. El segundo desafío es reorganizarse, reconstruirse para adaptar sus tareas a fin de satisfacer mejor las demandas emergentes y ajustar sus propósitos a un medio social que vive en continua transformación; volverse una universidad reflexiva, que nunca se acepta a sí misma como es, capaz de conocerse y criticarse como institución. Y tales desafíos los tiene que resolver en medio de muchísimas tensiones.

### Las tensiones de la universidad pública

Por ser el espacio público un lugar en el que se disputan los bienes educativos, la prestación de servicios que brinda la universidad tiene muchas demandas. Su operación está llena de tensiones. Ésta es una de sus características principales. Tensiones que derivan de su relación con el Estado, en este periodo de la historia en que el proyecto nacional está desdibujado, en que el mercado ha cobrado predominancia y el gobierno ha intervenido para conducir el rumbo de la universidad pública.<sup>8</sup>

Las políticas que el gobierno ha ejecutado, para este último propósito, han puesto un cerco a la autonomía (concepto que le permite a la universidad organizarse conforme a sus fines y medios) y a la apertura de límites que la institución necesita para relacionarse con una diversidad

<sup>8</sup>Durante más de un siglo, la universidad pública ha tenido relaciones complejas con el Estado y los gobiernos nacional y estatales, en un terreno de disputa, de esencia netamente política. Véase Muñoz (2006).

de intereses educativos cada vez más amplia en el entorno social. Hoy, la autonomía incomoda la ejecución de políticas. Se habla de autonomía restringida, con fiscalización directa de los recursos que manejan las universidades, lo cual representa una amenaza al carácter público de la universidad. Hoy y mañana, la defensa de la tradición autonómica es y será una de las principales tensiones entre la universidad y el gobierno, con la que ambos tendrán que vivir.

Las políticas educativas que regulan el plano de las relaciones universidad-gobierno están cargadas de incertidumbre. A través de ellas el gobierno define los recursos económicos de los que vive cada institución después de un juego político verdaderamente complejo (véase Mendoza más adelante). Hay un estira y afloja por el monto y oportunidad del subsidio que tensiona a la universidad, sobre todo cuando no hay coincidencia entre lo que el gobierno espera que haga y lo que la universidad juzga como el interés común que guía la actividad académica.

Las relaciones de la universidad con el Estado son una fuente permanente de tensiones. Una de ellas se origina cuando este último, por su capacidad de manejo de los derechos y acceso a lo público, decide ampliar la cobertura, y favorecer a actores sociales para que se eduquen en instituciones que cuentan con financiamiento público, sin que en ellas existan suficientes lugares. O bien se origina cuando hay una amplia demanda educativa y el Estado no tiene condiciones o no quiere elevar la cobertura. El rechazo de jóvenes que desean estudiar y no tienen oportunidad de hacerlo puede generar serias presiones políticas a la universidad pública.<sup>9</sup>

Una tensión muy fuerte proviene de la alianza del Estado con el mercado, cuando el primero busca imponerle a la universidad pública la lógica mercantil. Se establece una dialéctica entre lo público y lo privado que distorsiona a la institución para cumplir su función social. El debilitamiento del espacio público por parte del propio Estado y la obligatoriedad jurídica de la universidad de estar ligada a lo público estatal dificultan el quehacer de la universidad frente a la sociedad y le ocasionan tensiones, sobre todo cuando no puede dar pasos para ubicarse en el segmento de lo público no estatal, por su inexistencia o por lo reducido de su tamaño. En el juego de relaciones con lo público estatal y no estatal, y con el mercado, la universidad pública mexicana adquiere su singularidad institucional. En el manejo

<sup>9</sup>El Estado puede favorecer a actores sociales, con los cuales se relaciona, afectando el tamaño y el carácter del espacio público. Véase Osthorn (2008).

de sus tensiones con el Estado a la universidad le es útil recordar a Sierra,<sup>10</sup> cuando dice que el Estado no conoce funciones más importantes que las que se realizan en la universidad pública y que tampoco se siente capacitado para llevarlas a cabo. A la universidad le conviene estimular el espacio público para el manejo adecuado de sus tensiones.

En el espacio público en el que se ubica la universidad pública hay muchísimas demandas por acceder al conocimiento y la cultura que, en ocasiones, la presionan para atender intereses contradictorios de actores y agentes involucrados en el desarrollo social. Las presiones cruzadas provocan tensiones a la universidad para responder a las demandas que le hacen distintos públicos. Tiene que concertar con todos ellos y combinar el interés particular con el interés común, porque el bienestar social es algo que incumbe a todos. Es justo en este juego con actores y agentes sociales interesados en el desarrollo donde se vuelve fundamental el carácter autónomo y público de la universidad, mediante el cual construye el escenario público en el que aparece con otros actores.

De acuerdo con lo que señala Suárez (2008), hablando del desarrollo local, la universidad es una institución que está ubicada entre el Estado, el mercado y la sociedad, en medio de un conjunto de instituciones públicas, organizaciones privadas y de la sociedad civil, grupos que buscan educarse y acceder a conocimiento e información: mujeres, empresarios, profesionistas, jóvenes, indígenas, empleados y desempleados, etcétera, que actúan en los ámbitos internacional, regional, nacional y local. Disputan entre sí la posibilidad de lograr un lugar en el seno de la universidad, compiten entre sí por sus demandas a la universidad y en esa competencia tensionan a la institución.

La universidad pública se encuentra en un estado permanente de tensión. En él cumple sus compromisos y responsabilidades, hace cambios a su organización para adecuarse al tiempo histórico que le marca la sociedad. En este movimiento se tensiona la comunidad que la compone. Su reconstrucción se procesa en la lucha de sus actores. Los efectos de las tensiones internas en interacción con las externas impulsan el movimiento, los tránsitos e itinerarios de su propia historia, que no está agotada.

<sup>10</sup>El papel de Justo Sierra en la creación de la UNAM, que ha sido una de las principales universidades públicas del país, fue fundamental. Lo aquí expresado se encuentra en su discurso pronunciado con motivo de la inauguración de la universidad Nacional en 1910, siendo ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes. El discurso se encuentra en el libro coordinado por Cortés Rocha y Rodríguez Gallardo (1999).

## Los trabajos que componen el libro

El Seminario de Educación Superior tiene como riqueza las diferencias entre sus miembros, que no son sólo de enfoque, sino también de intereses analíticos. Estando todos de acuerdo en que nuestro objeto de investigación era la universidad pública en México, cada uno decidió abordarlo de acuerdo con lo que le parecía importante resaltar. Así, el lector no encontrará una secuencia de un capítulo al otro. Cada texto es independiente. Lo que importa son las visiones que se desprenden del conjunto sobre lo que es la universidad y su carácter público. El lector sí va a encontrar que en ocasiones lo que sostiene un autor no se corresponde con las tesis de otros autores. Lo público de la universidad acepta muchas maneras de investigarse, diversidad de intereses y perspectivas analíticas. Tengo certeza de que en cada texto se apunta un tema crucial de la universidad pública y que está tratado con originalidad. Seguramente, después de leer cada trabajo el lector quedará invitado a la reflexión.

A lo largo del libro, sin embargo, hay la idea general de que lo público se construye históricamente. Se discute cómo existe un devenir histórico de la universidad como espacio público. Una de las cuestiones fundamentales que se analiza en el libro es justamente los vuelcos que ha dado en la historia la noción de lo público vinculada a la universidad. Además, se menciona que dicha noción tiene una carga distinta que alude al significado que cada sociedad le otorga. Y que lo público de la universidad refiere a lo que la sociedad le manda a la institución para manifestarse y actuar en la esfera pública para realizar el interés colectivo. En el reconocimiento que le hace la sociedad, la universidad representa un espacio público. Como lugar público dedicado al conocimiento, a la búsqueda de la verdad y a la enseñanza de cómo buscarla, la universidad pública tiene como una de sus prerrogativas la de no ser interferida en sus procesos por factores externos, particularmente de carácter político.

Uno de los vuelcos que sufrió la idea de lo público de la universidad se produjo cuando lo público se ligó al interés social. Y ello vino acompañado por la tesis de que el avance educativo de las personas está en el orden de la actividad del Estado para servir a la sociedad en su conjunto. Fue cuando lo público de la universidad quedó cifrado en lo estatal. La universidad comenzó a jugar un papel fundamental en la armadura del Estado y su proyecto nacional, a jugar un papel político crucial.

Junto con lo social apareció la juventud, y lo público-social hizo jóvenes a los estudiantes universitarios. En este hacer jóvenes se encuentra uno de los vuelcos de lo público de la universidad. La universidad se volvió el lugar

donde ocurre la preparación de los jóvenes, quienes producen y reproducen a la sociedad. Lo público de la universidad se ligó a la ampliación de oportunidades de estudio, al mismo tiempo que se puso a los jóvenes universitarios en un espacio de moratoria frente a lo público y a la acción política en la esfera pública. Lo público sigue en disputa, y de ahí la importancia de que en la universidad exista un sujeto político, como los jóvenes, que defienda dicho carácter y reconstruya lo público de la universidad pública. También se analizan las disputas, confrontaciones y tensiones que ha tenido lo público de esta institución en las condiciones particulares de nuestro país, desde su creación, a inicios del siglo XX, hasta nuestros días. Para el caso de México se apunta cómo, desde su origen, la universidad pública ha gravitado en la órbita del Estado, frente al cual luchó y al que se enfrenta por la reivindicación de su autonomía. Se hace mención a cómo la universidad ha lidiado con los avatares que ha traído cada periodo histórico, signados por controversias y negociaciones políticas para que la institución jugara un papel relevante para reconstruir el país, después de la revolución de 1910, y para que apoyara en cada etapa el proyecto nacional de desarrollo, encabezado por las dirigencias políticas.

La liga de la universidad pública al ámbito público del Estado representa una realidad y una perspectiva analítica muy consolidada. En algunos trabajos del libro se sigue esta perspectiva, aunque también se ilustra la idea de que la educación superior forma parte, igualmente, de lo público que no es del Estado. De lo que se discute en el libro, también puede desprenderse la idea de que la universidad, en México, está ubicada en el ámbito de lo público que se intersecta con la esfera de lo social. En nuestro país la estatización de lo social ha sido dominante, lo que hace factible pensar a la universidad pública desde este ángulo.<sup>11</sup> Desde un enfoque donde la educación superior sería vista como una necesidad social y el gobierno visto como el encargado de satisfacerla; asunto que puede estar lleno de controversias y que abre múltiples líneas de trabajo para entender el presente y el futuro de la universidad pública.

Otra cuestión que se aborda es la que se refiere a la presencia del mercado en la universidad pública. Idea que va desde la nueva gestión de lo público, que significa operar a las universidades públicas con criterios em-

<sup>11</sup>Sobre este tema, véase Aguilar (2006), quien argumenta que en el país se siguió la ruta de convertir los problemas y necesidades sociales en algo atendido por el Estado, como encargado de dar forma a la nación. La educación, en general, está constituida como parte de la asistencia social monopolizada por el gobierno.

presariales, hasta las políticas públicas que impulsan este tipo de gestión y la injerencia del gobierno en la vida académica de las universidades, sobre la cual ha impuesto criterios de competencia enlazados a la evaluación de prácticamente todo lo académico.

En este movimiento hacia la mercantilización educativa, la autonomía resultó afectada. La autonomía, que es un concepto muy amplio, ha tenido un contenido variable en la práctica. El libro contiene un texto sobre la autonomía en el que se advierte la importancia de su origen ligado a la historia de la universidad. En el caso de México, se analiza la autonomía en los procesos de cambio de la universidad pública; también se presentan los condicionamientos que ha sufrido en los últimos lustros, cuando a las políticas educativas que la restringen se añadieron una serie de leyes que permiten fiscalizar los recursos financieros que se manejan en las universidades públicas, que finalmente, desde lo jurídico, son organismos descentralizados del Estado.

Está presente en el libro el debate acerca de si la educación es un bien público y si produce bienes públicos y privados. Se ventila qué son los bienes públicos y cómo se los define, porque de aquí se derivan políticas y cuestiones sobre la participación del Estado en la economía. En torno a ello se despliega una lista de otros términos que se ligan al Estado y a la universidad: opinión pública, servicio público, políticas públicas, uso público de los bienes públicos, etcétera. Nociones todas que invocan al Estado, la sociedad civil, la ciudadanía, el mercado, y dos ideas: la del interés general y la del bien común.

En suma, analizar el ámbito de lo público en la universidad obliga a referirse a una buena dosis de literatura teórica de la filosofía, la ciencia política, la sociología, la economía y la educación. Lo público es un objeto que escapa a una visión única, cuyo examen requiere del concurso de varias disciplinas en interacción para entender su referencia a la universidad. Al final del libro, el lector podrá observar y meditar sobre lo complejo y complicado que es definir el concepto de lo público.<sup>12</sup>

En tanto, agrego que se presenta una reflexión de cómo las políticas de evaluación orillaron a las universidades públicas a seguir el modelo de universidad de investigación, lo que quiere decir contar con el personal calificado para hacer investigación, certificado por el Sistema Nacional de Investigadores, y la infraestructura correspondiente para hacer ciencia, y que no obstante todos los esfuerzos, no se ha dado la posibilidad de que la universidad de investigación sea el modelo dominante en el país.

<sup>12</sup>Sin duda, hay que consultar la obra de Rabotnikof (2005) para este propósito.

La universidad pública en México tiene grandes diferencias en sus características que le abren límites y posibilidades a su acción. Hay universidades públicas y universidades públicas. ¿Qué quiere decir? Que las universidades públicas están agrupadas en lo que se llama sistema de educación superior, dentro del cual forman un conjunto dividido en estratos. Hay universidades con más recursos y capacidades que otras. La política económica, aplicada a la distribución de los recursos financieros que otorga el gobierno, se encuentra detrás de la estratificación. En el análisis de la distribución aparece un enorme mosaico institucional. Agregado al monto del subsidio, el contexto social visto a través de la cobertura, el volumen de la matrícula, el monto de los recursos según el número de alumnos y la dimensión académica, dada por la proporción de investigadores nacionales entre el personal, son todos factores que producen el surgimiento de diferencias y desigualdades en las capacidades institucionales para competir y desarrollarse.

Y es que el subsidio a las universidades no se otorga sólo en función de sus necesidades académicas. Actualmente, en el tránsito a una democracia electoral, han aparecido innumerables actores que entran en la escena política donde se definen los presupuestos, en un juego de cabildeo que es un verdadero galimatías. De cómo se lleva a cabo este juego, se han venido presentando evidencias sobre las presiones laberínticas de cada uno de los actores, en que se muestran relaciones contrastantes y contradictorias entre el centro y las entidades federativas, entre el Ejecutivo y el Legislativo, entre la legislatura federal y las cámaras locales, entre las universidades, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y los diputados de diversos partidos que forman la Comisión de Educación en la Cámara de Diputados. El lector hallará en este libro un texto muy ilustrativo del cabildeo por el subsidio.

Finalmente, se plantea que la universidad ya no es una institución relevante para la elaboración y crítica del proyecto nacional. La idea es que con la globalización se pierde el sustento del proyecto nacional, por lo cual, la universidad deja de legitimarse por sus relaciones con la sociedad y el Estado. Un Estado al que el nuevo capitalismo le ha retirado la posibilidad de definir un proyecto económico propio. Contexto que ha terminado por desvincular a la universidad pública del desarrollo reciente del capitalismo,<sup>13</sup> haciendo que la universidad gane su legitimidad por su rendimiento y productividad.

<sup>13</sup>En la desvinculación también cuenta la ausencia de una esfera pública vigorosa. Y es que el nuevo capitalismo arrasa esta esfera. Viene acompañado por el mito de que la desregulación de las

Para llegar a este punto se analizan cuatro etapas anteriores a la presente, en las que fueron cambiando las relaciones de la universidad con el proyecto nacional, que al final de cuentas cayó en crisis con el neoliberalismo. Las fuerzas políticas no han logrado, todavía, articular una propuesta cultural, social, política y económica, definida dentro de la globalidad, para construir un nuevo proyecto nacional en el que la universidad retome su papel de eje de la transformación social.

Este libro pretende contribuir a un debate sobre el carácter público de la universidad, en un país latinoamericano que tiene una larga historia y tradición universitarias. Un debate que se está dando entre varios públicos y entre el público que vive y trabaja en esta institución. Si el libro consigue contribuir a repensar la universidad, retomando su carácter público, y abrir más el debate sobre lo político y la política hacia la universidad pública, habrá cumplido uno de sus propósitos. El mérito habrá que asignárselo a los colegas, quienes se ocuparon y arriesgaron a escribir aquí sus ideas. El intercambio intelectual que hemos tenido en el Seminario está vertido en este volumen como resultado de una práctica colectiva, como es en efecto la academia.

## Bibliografía

- AGUILAR, L. (2006), "Los valores sociales: entre lo público y lo privado", en J. González y J. Landa, *Los valores humanos en México*, México, Siglo XXI.
- BARNETT, Ronald (2002), *Claves para entender la universidad. En una era de super-complejidad*, Girona, Ediciones Pomares.
- BOBBIO, N. (2005), *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- COMBONI, S., J.M. Juárez y M.D. París (coords.) (2002), *¡Hacia dónde va la universidad pública? La educación superior en el siglo xxi*, México, UAM.
- CORTÉS R., X. y A. Rodríguez G. (1999), *Visión de la universidad. Una visión plural*, México, UNAM.
- DERRIDA, J. (2002), *Universidad sin condición*, Madrid, Trotta.
- GIBBONS, M. et al. (1997), *La nueva producción del conocimiento*, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor.
- GIROUX, H. (2004), "Neoliberalism and the vocationalization of Higher Education", en <http://firgoa.usc.es/drupal/node/22381>

fuerzas del mercado es el único medio para producir y distribuir todos los bienes, materiales y espirituales. Con relación al nuevo capitalismo y la educación superior, véase Giroux (2004).

- IBARRA, E. (2002), "Políticas de evaluación en México durante los noventa: hacia nuevas formas de regulación de instituciones y conducción de sujetos", en S. Comboni *et al.* (coords.), *iHacia dónde va la universidad pública? La educación superior en el siglo XXI*, México, UAM.
- LEVY, D. (1987), *Universidad y gobierno en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- LYOTARD, J.F. (2004), *La condición posmoderna*, Madrid, Ediciones Cátedra.
- MARGINSON, S. (2005), *Educación superior: competencia nacional y mundial; volteretas binomio público/privado*, Cuaderno del Seminario de Educación Superior, núm. 3, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- MENDOZA R., J. (2002), "Las políticas de educación superior y el cambio institucional", en H. Muñoz [coord.], *Universidad, política y cambio institucional*, México, CESU-UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- MUÑOZ, H. (2006), *Relaciones universidad gobierno*, Colección Problemas Educativos de México, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- OXHORN, P. (2008), "Espacio público, mercado y democracia", *Metapolítica*, vol. 12, núm. 57, México, Cangallo.
- RABOTNIKOF, N. (2005), *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM.
- READINGS, B. (1996), *The university in ruins*, Cambridge, EUA, Harvard University Press.
- SMITH, P. (1981), *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, México, El Colegio de México.
- SMITH, W. (2003), "Higher Education, Democracy and the Public Sphere", en *Thought and Action*, vol. xix, núm. 1, Washington, National Education Association.
- SUÁREZ Z.M.H. y H. Muñoz (2004), "Ruptura de la institucionalidad universitaria", en I. Ordorika (coord.), *La academia en jaque*, México, CRIM-UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- (2005), *Jóvenes mexicanos en la "feria" del mercado laboral. Conveniencias e inconveniencias de tener educación superior*, Cuaderno del Seminario de Educación Superior, México, Miguel Ángel Porrúa.
- (2008), "Formación de agentes de desarrollo local", en C. Girardo (coord.), *El desarrollo local en México: aportes teóricos y empíricos para el debate*, México, UNAM y Universidad Autónoma de Yucatán.

La "juvenilización" de los estudiantes universitarios y los vuelcos del carácter público de la universidad  
María Herlinda Suárez Zozaya

*En vez de preguntar a unos sujetos ideales qué cedieron de sí mismos o de sus poderes para dejarse someter, es preciso investigar la manera en que las relaciones de sometimiento pueden fabricar sujetos.*

MICHEL FOUCAULT

## Introducción

Evidentemente, todo trabajo que pretende abordar algo relacionado con la palabra "público" debe aclarar el significado o los significados que le atribuye a tal noción, ya que este término es polisémico, multiacentrado ideológicamente (Voloshinov, 1973) y acepta significados opuestos así como matices positivos, y negativos. En ese aspecto el presente texto es laxo. No hace definiciones explícitas y moviliza concepciones de lo público diferentes, pero no antagónicas. En particular, aquí interesa reflexionar sobre el carácter público de la universidad tratando de esclarecer que cuando esta institución lleva tal denominación lo público va más allá de su relación con lo estatal, pero que es precisamente por su relación con el Estado que lo público de la universidad se encuentra profundamente marcado por la tensión que causa el continuo deslinde que la institución debe hacer respecto a los designios que le pretenden imponer los poderes hegemónicos.<sup>1</sup>

Partiendo del reconocimiento de esta tensión, el presente texto sigue los lineamientos teóricos de Habermas, quien describe el proceso por el cual el público (constituido por individuos que hacen uso de su razón) ocupa la esfera o espacio público controlado por la autoridad y lo transforma en espacio

<sup>1</sup>Gurza Lavalle (1998: 27) visualiza estas tensiones en tres vertientes: 1) lo público vs. lo privado íntimo. En este caso la tensión se expresa en el constante embate que el Estado libra contra la autonomía universitaria; 2) lo público-vs. lo privado-capital se relaciona con la tensión entre los intereses particulares (empresariales) y los comunes (sociales), y 3) la tensión de lo público vs. lo individual-privado da cabida al privilegio de la competencia entre individuos por encima de su convivencia solidaria en una unidad societal.

donde la crítica se ejerce contra el poder del Estado. La cuestión radical que propone el texto es que para que este público emerja y se rebelle es necesaria la actuación de un sujeto que aparezca ante sí mismo y ante otros como tal, es decir, como sujeto, en el sentido de agencia. El sujeto es, entonces, en su constitución misma, un sujeto político y no un sujeto de la política.<sup>2</sup>

Desde la perspectiva del texto, cuando la universidad apareció en el escenario histórico adquirió el carácter público, aunque no se le haya denominado así, debido al comportamiento político del sujeto que en la Edad Media fuera llamado *scholasticus*. La traducción castellana de esta palabra es estudiante. Ciertamente, entre los sentidos y representaciones que en la Edad Media se daba a la identidad del *scholasticus* y los que actualmente identifican a los estudiantes existe una distancia enorme.<sup>3</sup> Aun conociendo que la proyección de categorías del pasado al presente implica riesgos, la tesis que se sostiene en este texto es que el vuelco de lo público-político hacia lo público-social, que se gestara en los albores de la modernidad, encuentra causa –y a la vez es explicación– en la transformación que se operó en la identidad de los estudiantes universitarios que pasaron de ser sujetos políticos a estar sujetados política y socialmente. Esta transformación vulneró enormemente el carácter público de la universidad pública, tanto que casi lo redujo a la filiación al Estado. Obviamente, esto no implica aseverar que no existan otros factores que expliquen esta reducción, pero sí revelar que en las raíces de tal filiación se encuentra la opacidad del sujeto estudiantil como sujeto político.

Entre los estudiantes universitarios que fundaron la primera universidad en Bolonia existía una condición de pertenencia gremial que fue la que les brindó el *status de autoridad* necesario para hacer lo que hicieron. Recordemos que en la Edad Media la condición de ciudadano había sido

<sup>2</sup>Los conceptos de subjetividad y de sujeto son relativamente antiguos en la filosofía. Su concepción primaria se vinculó a una reflexividad del hombre sobre sí mismo. La consolidación del concepto es producto de la modernidad que lo inscribió en la lógica de la racionalidad, del disciplinamiento social y del control de sí mismo. La interpretación moderna ha sido profundamente cuestionada y replanteada por pensadores de la talla de Nietzsche, Freud, Lacan y Foucault, entre otros. La cuestión del sujeto es un asunto para nada resuelto, incluso para quienes han postulado su muerte. Precisamente, este texto reivindica la exigencia histórica actual de aparición de un sujeto que interpele el derecho que tiene la universidad pública de definir, significar y actuar su carácter público como voluntad y responsabilidad de actuar a favor del interés y la vida en común. En este sentido este texto abre la concepción de lo público al agenciamiento del sujeto y a la aparición de nuevas subjetividades.

<sup>3</sup>En la obra de Emerith Coreth (1994: 23-57) se explican los sentidos de la palabra *scholasticus* y su evolución en la historia.

absorbida por las normas y valores de la ascética cristiana que predica la renuncia a uno mismo, la supresión de los deseos y la obediencia a las figuras públicas que se exhibían como representantes o personificaciones de un poder superior. Aun en este estado de cosas, los estudiantes de entonces "desobedecieron" y actuaron políticamente haciendo valer la autoridad que les daba su quehacer gremial. Lograron que papas, monarcas y señores feudales comprendieran que la concurrencia (en el sentido que le da Habermas) estudiantil constituía una fuente de opinión pública relacionada con las tareas de la crítica y del control frente a la dominación organizada del Estado. No en balde la fundación de la Universidad de Bolonia coincidió con la renovación del interés por el derecho romano. A los poderes constituidos de entonces no les quedó otra opción que admitir que en la universidad se llevaban a cabo discusiones públicas y críticas, aseguradas institucionalmente, que tenían que ver con el ejercicio de la dominación política. Ante esta realidad reconocieron, formalmente, el carácter público de la universidad. Así, la universidad fue fundada como una organización y un espacio en donde se discuten y dirimen asuntos vinculados con el interés general, y particularmente con la praxis estatal.

Con su comportamiento, los estudiantes medievales aparecieron ante sí mismos y ante los demás como sujetos políticos. No eran, no se consideraban ni tampoco actuaban como jóvenes. Entre ellos no había una identidad etaria, ni territorial o institucional sino, como ya lo mencionamos, su construcción como grupo fue bajo la identidad gremial; es decir, tenían, reconocían y defendían su quehacer y sus intereses propios. La mayoría de los estudiantes de las primeras universidades eran seglares, a menudo individuos que desempeñaban funciones de administradores de los reyes y príncipes, y estaban deseosos de aprender más sobre derecho para aplicar sus conocimientos en sus propias responsabilidades. Su sed por el conocimiento tenía que ver con su inquietud por descubrir y desarrollar ideas nuevas; lejos estaban los estudiantes de entonces de dedicarse a su quehacer movidos solamente por el interés de perfeccionamiento interior, también lo hacían por cuanto significaba una extensión de su poder sobre las cosas exteriores.

Pues bien, es cierto que los poderes públicos reconocieron y formalizaron el estatus público de la universidad, pero también lo es que temieron al poder de los estudiantes universitarios. Tan fue así que Gregorius cuenta en su libro "Atenas y Roma en la Edad Media" que, en el siglo XIII, con todo y ser Roma la capital del Estado pontificio no contaba con una universidad porque los papas se resistían a fundarla, pues consideraban que tanto la ele-

vación de la cultura en general como la agitación a la que podía conducir la afluencia de numerosos estudiantes a la ciudad representaban un peligro.

Así que, desde que se fundó la universidad, el Estado se convirtió, por así decirlo, en adversario del actuar político de los estudiantes universitarios y del carácter público de la universidad. A lo largo de la historia, utilizando distintos métodos y estrategias, ha querido sujetar a los estudiantes universitarios, significar su actuar político como desobediencia y operar lo público de la universidad en relación con la dependencia de esta institución respecto al Estado, propiciando que su actuación política se pliegue a sus mandatos. Y ya hace rato que logró parte de sus objetivos pues, como lo ha mencionado Nora Rabotnikof, el concepto de lo público vinculado con la noción de lo estatal es una de las connotaciones actuales más recurridas. Y, aunque ciertamente todavía la universidad pública y sus estudiantes no se subordinan completamente a su mandato, no cabe duda de que siga tratando. De hecho, en la actualidad el Estado ha potenciado su empeño.

En un párrafo anterior, hicimos alusión al hecho de que los estudiantes universitarios del medievo no eran jóvenes. Esto es importante repetirlo aquí porque lo que sostiene este texto es que una de las vías que vulneraron lo público de la universidad, en su sentido político, fue la *juventilización* de los estudiantes, pues esto los "socializó" y apartó su quehacer de la esfera pública; tanto de la propiamente política como de la del trabajo.<sup>4</sup> Cuando en el escenario histórico surgió la primera universidad la juventud no existía. Su invención data de tiempos modernos cuando lo público dio un vuelco hacia lo social. Fue a partir de entonces cuando los estudiantes y su quehacer quedaron circunscritos al espacio que la modernidad asignó para que transcurriera el tiempo juvenil: la escuela. En particular, en Hispanoamérica fue desde el espacio escolar que los estudiantes universitarios fueron "juventilizados", imponiéndoles una sociabilidad europeo-occidental.

Con el vuelco de lo público hacia lo social, *el scholasticus* devino en *discipulus*; es decir, en alumno. Así que los estudiantes universitarios, de haber sido sujetos autónomos, quedaron situados en una posición de heteronomía y subordinación frente a los adultos; léase frente a quienes detentan legítimamente el poder en la sociedad. Así llegaron los tiempos contemporáneos en donde los estudiantes universitarios son vistos como parte de la juventud. Bajo la identidad de jóvenes, cuando no como problema (rebeldes, violentos

<sup>4</sup>H. Arendt narra cómo el vuelco de lo público-político hacia lo público-social ubicó al trabajo en la esfera pública. En la premodernidad el trabajo se situaba en el mundo de lo privado (Arendt, 1995: 78).

u opositores, por principio), a los estudiantes universitarios se les piensa y construye como grupo de individuos que deben mantenerse fuera de la esfera pública para dedicarse a estudiar. Recientemente se les califica, además, de adversos, indiferentes y apáticos respecto a la política. Particularmente a los estudiantes de universidades públicas se los representa como personas escasamente preparadas y con un capital cultural insuficiente. ¡Qué cosa tan conveniente para debilitar su función crítica e imponer un significado degradante al carácter público de la universidad!

Pues bien, la "juventilización" de los estudiantes universitarios ha tenido enormes consecuencias respecto al significado que hoy tiene lo público de las universidades públicas. Para comprender la declinación del poder y de la actuación pública de la universidad vinculada al proceso de "juventilización" del sujeto por el cual la institución adquiriera su carácter público resulta necesario recurrir a la historia. Por ello, el presente texto sitúa su primer acápite en la Edad Media; lo dedica a la emergencia del estudiante universitario como sujeto político y al proceso de conformación y transformación del carácter público de la universidad. Aquí de lo que se trata es de entregar un cuerpo de conocimientos e información que posibilite comprender y dar significado a la génesis del carácter público de la universidad.

Entre otras cosas, este texto busca aportar elementos para entender la situación actual de la universidad pública en México y constatar la herencia europea que tiene lo público en el país para calificar a la universidad pública, así como ponderar las diferencias culturales e históricas que se dan en Latinoamérica respecto a Europa. Relativo a esto último la información y análisis son someros, pero lo relevante es advertir que en la región el estudiante universitario emergió en el escenario histórico plenamente sujeto a las entidades de poder religioso, moral y político de la Edad Media y que no fue sino hasta el siglo XX cuando esta identidad dio lugar a una nueva subjetividad como agencia de cambio. En este sentido, podríamos decir que el tercer punto del primer apartado muestra cómo, en la región, tanto el Estado como la sociedad, y la universidad misma, inhibieron, por años, el desarrollo de la capacidad y el derecho de los estudiantes universitarios de actuar en la esfera pública.

El segundo apartado ya no trata de estudiantes universitarios, sino de jóvenes universitarios. Aborda el tema de la aparición de la juventud en el escenario histórico, recordando que es una producción de las sociedades modernas. Se enfatiza el hecho de que, en el marco de la naciente *sociedad del trabajo*, al pasar a ser los jóvenes profesionales una *necesidad social*, la

sociedad desplegó acciones para mantener a los estudiantes universitarios en un estado de *preparación* y, por lo tanto, de *moratoria* respecto a su participación en la esfera de lo público. Así que la universidad, independientemente de que se le califique de pública o privada, se convirtió en espacio de dilación de la emancipación y la autonomía de los individuos y, por lo tanto, de la adquisición de derechos y responsabilidades públicas de los estudiantes. Lo fundamental por destacar en este apartado es la protesta y resistencia que, a este respecto, mostraron los jóvenes estudiantes de las universidades públicas y las consecuencias que han tenido sus acciones para definir y conformar lo público de la universidad. Desde esta perspectiva, lo público de la universidad ha adquirido un significado vinculado a un espacio simbólico y social de acción y lucha de los y las jóvenes en contra de las prácticas autoritarias del Estado y de los grupos hegemónicos de la sociedad; asimismo, en contra del autoritarismo de las burocracias universitarias, las que, tantas veces, han conjugado su quehacer con los intereses del Estado, dejando de lado los de los jóvenes estudiantes.

En el corolario del segundo apartado se sitúa a los jóvenes universitarios frente a las actuales propuestas del Estado y de los grupos hegemónicos tendientes a desinstitucionalizar todas las relaciones sociales para mercantilizarlas, incluso la que se establecen en las universidades. Entonces se torna evidente por qué ahora se está tratando de deconstruir la juventud como producto social de las instituciones educativas, a fin de que los jóvenes universitarios, junto con todos los jóvenes, ahora sí participen en la esfera pública. Rechirlos en el mundo de la escuela ya no importa más, pues la esfera de lo público está siendo reducida al mercado.

En un tercer apartado se aborda una serie de inquietudes por cuanto a la responsabilidad que hoy tienen las universidades públicas de rebelarse contra el tipo de individualización –bajo los principios de separación, distinción y competitividad–, que convierte a los y las jóvenes en clientes de las universidades y que de ningún modo promueve su emancipación y autonomía. La inquietud viene del hecho de que la mancuerna que, por años, atara lo público de las universidades públicas a los intereses del Estado, en varias ocasiones las ha llevado a ser actrices principales en los procesos de sujeción de los y las jóvenes. Obviamente hoy, que la operación y el significado de lo público de la universidad está en disputa, la universidad pública no puede dar la batalla sin un sujeto político que construya el campo de conflicto y de acción necesario para que lo público de su denominación no se vea reducido a la sujeción del Estado ni se pliegue a los intereses del mer-

cado. En esta parte final, este texto busca incitar a preguntar si las nuevas subjetividades desde donde hoy se están construyendo los y las jóvenes –y no sólo los estudiantes–, implicarán su aparición como sujetos políticos cuyas demandas y acciones permitan la reemergencia de lo público de la universidad pública en relación con el resguardo del interés común, la defensa y reivindicación de derechos sociales y la construcción de identidades basadas en la voluntad de seguir viviendo juntos.

### El devenir histórico de lo público de la universidad

#### *La herencia medieval*

En sus orígenes a la universidad no se le calificó como pública ni tampoco como privada. En esos tiempos, de historia medieval tardía, los espacios público y privado estaban todavía confundidos dentro de los ámbitos del feudo y del doméstico, y subsumidos en un poder con un fundamento claramente religioso. El cristianismo abarcaba la totalidad del hombre occidental, de su vida y de sus actividades, sin dividirlas en compartimentos distintos. La Iglesia y el Sacro Imperio ejercían un poder totalitario. El pacto establecido entre los poderes políticos y los de los pontífices había hecho asumir a los habitantes del medievo una generalizada visión teocéntrica del mundo y de la vida, en la que nada escapaba a la providencia divina.<sup>5</sup>

Entonces, la vida "en común" transcurría circunscrita a una estructuración social estamental (nobleza, clero, campesinado) y ya había indicios de que empezaba a aparecer la burguesía, centrada casi en exclusiva en cuestiones religiosas. Los seres humanos no eran concebidos como individuos ni como ciudadanos, sino como "fieles", "cristianos" y "súbditos", miembros todos de un mismo cuerpo comunitario en el que el vínculo relacional entre los individuos se establecía a través de la fe y el sometimiento. Cualquier faceta de su conducta –ya fuera en su vida privada en el sentido de íntima, o en su vida pública significada como socialmente manifiesta–, era percibida y juzgada desde la ley de Dios, entendida ésta como ordenamiento jurídico de los mandatos de la Iglesia. El papa y el

<sup>5</sup>Hay que tener cuidado con el uso de la expresión privado o privacidad en la Edad Media, porque lo privado moderno no es equivalente a la privacidad medieval. La privacidad moderna es individualismo y, en cambio, en el medievo se refiere al mundo de la privacidad en el que el Estado no interviene en asuntos que son de la competencia de los feudos y de la familia.

emperador, en tanto representantes de Cristo, tenían el máximo poder y el primero de ellos se manifestaba como supervisor (*speculator*) de todas las cosas que concernían al bienestar de la comunidad cristiana. La idea de *utilitas pública*, esto es la atención hacia el bienestar público, heredada del mundo romano, constituyía un concepto siempre presente en la doctrina papal, tanto así que el papa Inocencio III elevó esta idea a la categoría de principio político. Los intereses privados debían someterse a las exigencias del interés público, lo que en la práctica significaba que no debería haber interés alguno que no se subordinara a lo que mandaban los representantes de la fe cristiana (Benbenaste, 2004: 19).

Fue en este contexto que surgió la primera universidad. Fue fundada como una institución educativa a la que se le dio el carácter de *studium generale*, es decir, de “escuela para todos” (Tünnerman, 2000: 14). Este “todos” se encontraba referido a la pretensión de que la institución tuviera carácter abierto, debido a que en su seno aceptaba a maestros y a estudiantes de todo el mundo cristiano, que pretendía ser universal. De hecho, la naciente universidad no estableció requerimientos de acceso en términos de procedencias territoriales, sociales, intelectuales ni lingüísticas. Incluso los requerimientos formales para la matriculación eran relativamente pocos y no se fijaba una fecha precisa para que cada uno diera inicio a sus estudios. Es más, no existían exigencias en cuanto a la edad para el ingreso. El único criterio de admisión era haber sido bautizado como cristiano, pero este requerimiento era cumplido prácticamente de manera natural en todo el Sacro Imperio (De Ridder-Symoens, 1994: 171). Pues bien, esta característica de apertura coloca a la naciente universidad emparentada, ya de entrada, con la caracterización de lo público en cuanto al atributo de accesibilidad general.

Los *studium generale* eran lugares que habían sido fundados por la Iglesia con el fin de abrir la posibilidad de estudio más allá de sus miembros jerárquicos, dando por resultado las órdenes de los dominicos, por ejemplo, con influencia aristotélica o de los franciscanos seguidores de Platón. A estos recintos llegaban los *scholarum* (a los que de aquí en adelante llamaremos estudiantes), quienes eran personas que querían y reclamaban conocimiento y recorrían grandes distancias para buscar maestros que les permitieran saciar sus ansias de conocimiento. En ese entonces, la búsqueda de conocimiento no se orientaba por la fama de lugares o instituciones, sino por el prestigio de los maestros a quienes, sin subvención alguna, los estudiantes eran capaces de seguir a donde quiera que fueran.

Una característica propia de los maestros y los estudiantes de entonces era su formación escolástica y su interés por el conocimiento racional. Vale decir que estamos hablando de tiempos comprendidos en la etapa histórica que se identifica como Baja Edad Media, que es cuando la noción de ciudadano reaparece en el escenario como referente al hombre de bien<sup>6</sup> (Ullman, 1983: 23). Los ciudadanos resurgieron como personas que no se entregaron completamente al cuerpo comunitario del Estado, sino que se constituyeron en sujetos políticos. Este suceso es exigencia de la emergencia de la figura del estudiante universitario en el escenario histórico y fue el requerimiento histórico para que la universidad surgiera como entidad ubicada en la esfera pública.<sup>7</sup>

#### *Lo público de la universidad y la acción política de los estudiantes*

Así que no fue la Iglesia ni tampoco la monarquía las que fundaron la primera universidad, sino estudiantes que actuaron como sujetos políticos.<sup>8</sup> En la Universidad de Bolonia, los maestros simplemente fueron contratados por la comunidad estudiantil. Sin embargo, pronto los maestros se organizaron y crearon el “colegio de doctores”, que se responsabilizó de conferir grados. Entre otros, el objetivo de los estudiantes y maestros en esta universidad fue interpelar los conceptos de la ley cristiana y permitir a los estudiantes tener independencia frente al poder hierocrático. Y, aunque, según parece, con sus investigaciones racionales los universitarios de entonces buscaban ser consistentes con los hechos conocidos y con la fe cristiana (Chafuen, 1967: 17), sí trataban de contrastar y demostrar “científicamente” las afirmaciones y las leyes contenidas en la estructura de la jurisprudencia vigente. De alguna manera, querían superar la fuerte tutela irracional que la Iglesia ejercía sobre todos los asuntos, incluyendo sus estudios. Así que, en este contexto político-eclesial, los primeros universitarios disputaron a

<sup>6</sup>Cabe mencionar que en esta época también empieza a dibujarse lo que después se llamaría “sociedad” y es entonces cuando reaparece la noción de Estado como forma de juricidad regente de la vida pública.

<sup>7</sup> Resulta interesante recalcar que fue a partir de la reivindicación del cuerpo individual, como posesión privada, que los que fueran súbditos y cristianos pueden tomar la identidad de individuos y ciudadanos (Santos, Sans, 2005: 157).

<sup>8</sup>Hay que evitar la idea fantasiosa de que todos los *scholasticus*, o estudiantes universitarios, como los llamamos en este texto, hayan devenido sujeto político. Los estudiantes universitarios, como sujetos sociales o sujetos históricos, son otra cosa. Aquí se trata, como dijera Gramsci, de la dirección que convierte al sujeto (en este caso los estudiantes) en organización.

la Iglesia la hegemonía del dictado de los intereses públicos y, para hacerlo, de acuerdo con lo que marcaba la época, se agremiaron. Ya en su calidad corporativa crearon la Universidad de Bolonia.

La búsqueda de una verdad fuera de los designios del pontificado y de las monarquías requirió del surgimiento de una corporación autónoma desde donde los estudiantes pudieran tornar inteligibles las formas, modos e instrumentos de dominación ejercidos por el poder eclesiástico, sobre la dinámica de la sociedad. Este modo de pensar y conocer, basado en la reflexión filosófica y la búsqueda de la verdad "científica", fue apoyado por el emperador Federico I, quien mostró claramente su interés a integrar el derecho romano al sistema legal del Sacro Imperio. Alentó a los estudiantes de Bolonia a que continuaran con sus esfuerzos y los reconoció como gremio, promulgando la carta *Authentica Habita*, dirigida a esa Congregación de Estudiantes. Junto con tal acción, advirtió explícitamente el valor prominente del conocimiento científico y la importancia de proteger a los estudiantes para que pudieran transitar libremente por el imperio y vivir de manera segura, incluso fuera de su propio lugar de origen, para realizar su trabajo (De Ridder-Symoens, 1994: 78).

Desde su surgimiento, la Universidad de Bolonia adquirió un enorme poder debido, entre otras cosas, a que en ese entonces la ciencia jurídica estaba considerada como el primero de los requisitos que debían cumplir los regentes, tanto al frente de la Santa Sede como en cualquier municipio del mundo cristiano (Gregorovious, 2001: 91). Resultó inevitable, entonces, que la universidad tuviera una gran influencia en la cultura y la política de su tiempo y que a las autoridades en turno les interesara darle un reconocimiento formal. Con este reconocimiento, la universidad obtuvo una serie de privilegios y dejó de ser una corporación de sujetos privados para transformarse en una entidad con una carta o estatuto público. Una vez que quedó formalizado su estatus público la universidad fue dotada no solamente de privilegios, sino de un conjunto de fuentes, inmunidades y derechos que, a su vez, produjeron consecuencias de orden general en la sociedad (Brunner, 2008: 16).<sup>9</sup>

La Universidad de Bolonia rápidamente se convirtió en un referente en materia jurídica. Y no es casual que la disciplina de estudio original de esta universidad –que había elegido actuar políticamente–, estuviera orientada ha-

<sup>9</sup>Brunner distingue entre el carácter público "por reconocimiento" y "por efecto". Este autor considera que, desde sus inicios, las universidades han sido públicas, en ambos sentidos.

cia el desarrollo de los estudios jurídicos. Para el hombre premoderno el derecho era esencialmente el eclesiástico y en el momento que el mundo comenzó a girar hacia lo secular fue tarea de la universidad hacer pública<sup>10</sup> la dicotomía entre el derecho eclesiástico y el romano. Naturalmente que el público al cual iba dirigida la tarea universitaria constituía, entonces, una minoría.

En cualquier caso, la universidad se erigió como ese lugar *público* donde "aparecen, se dramatizan o se ventilan, entre todos y para todos, las cuestiones de interés común" (Rabotnikov, 2005: 11). Habiendo los estudiantes de Bolonia ubicado su función en el desafío del poder irreflexivo y con el reconocimiento público de la importancia de su quehacer, la universidad pasó a representar un espacio público, propiamente dicho, aunque aún no existiera conciencia de la existencia de la esfera pública, colocándose más allá de los poderes dominantes y de lo instituido en relación con el establecimiento del orden.<sup>11</sup>

Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que los fuentes y privilegios que el poder instituido le dio a la universidad, entre otros la autonomía, la colocaron en una situación de excepción, en cuanto a que gozó de derechos singulares que estaban excluidos de la reglamentación general pública, y la separaron de lo que en esos tiempos fuera común. Así que el reconocimiento público que se dio a la importancia de su quehacer le valió a la universidad la posibilidad de aparecer como "otro" poder, es decir, como poder "particular" que irrumpió en el terreno de los poderes privados (Rabotnikov, 2005: 34).

Cabe llamar la atención al hecho de que este lugar privilegiado fue necesario para que la universidad no tuviera que dedicarse a buscar los medios de uso y consumo para su supervivencia. Además, aseguraba que ni la Iglesia ni el monarca se entrometerían en sus procesos académicos. Y es que solamente gozando de una situación de privilegio la institución pudo quedar libre para cumplir con llevar a cabo la acción pública con la que se había comprometido.<sup>12</sup> Paradójicamente, al tiempo que los privilegios le brindaron la libertad necesaria para cumplir con sus quehacer y compromisos públicos la ataron a la necesidad de tutela por parte de los poderes

<sup>10</sup>En este caso, estoy construyendo "lo público" en referencia al espacio de la comunicación y de la formación de la opinión pública, tal y como lo explica Habermas.

<sup>11</sup>En cambio, en esta ocasión estoy concibiendo lo público de la universidad a partir de la visión de Arendt que lo muestra como espacio contingente e imperfecto de diálogo y acción para atender intereses comunes y en libertad.

<sup>12</sup>Nuevamente la referencia se vincula al pensamiento de Hannah Arendt, cuando condiciona la posibilidad de actuación en la esfera de lo público al goce de libertad e inexistencia de necesidad.

políticos. Y fue así como estos poderes, poco a poco, fueron oscureciendo y tratando de disciplinar el comportamiento político de los estudiantes y, en cambio, pugnando por establecer el suyo como dominio y significado del carácter público de las universidades.

Pronto, los papas y los monarcas, así como los estudiantes de varias partes del mundo, empezaron a donar a Bolonia sus colecciones decretales, leyes y documentos para que adquirieran difusión en el mundo y aparecieran revestidos con la autoridad y legitimidad que les daba estar en la universidad. De hecho se sabe que éste fue el propósito de Federico II cuando envió sus leyes (Gregorovious, 2001: 92). Fue así que, también desde el punto de vista de la conservación, difusión, reconocimiento y aval legítimo de obras y documentos abiertos a la consulta general, la universidad se convirtió en un espacio público.<sup>13</sup> Pero, entre todas las prerrogativas que se le dieron, la de mayor efecto público fue el monopolio de la facultad de conferir grados académicos reconocidos en los principales ámbitos de la sociedad (Brunner, 2008: 18). Procedentes de todos los países del mundo cristiano llegaban estudiantes a las universidades cuyos profesores tenían la licencia de enseñar y de emitir grados.<sup>14</sup>

Por supuesto que las relaciones entre el Estado y la universidad nunca han sido color de rosa. No pueden serlo porque después de todo lo público de la universidad imputa al poder totalitario. En la Edad Media, continuamente esta institución se vio ubicada en el centro de los enfrentamientos entre los papas y los emperadores. Unas veces era la autoridad regia quien la protegía, pero otras era el pontífice quien la tenía que rescatar de los embates imperiales. De hecho, la proliferación de universidades públicas en el territorio europeo de la Edad Media ya no tuvo como causa la acción política de los estudiantes ni de ningún otro sujeto político fuera de los poderes constituidos. Precisamente, fueron tales poderes los que fundaron nuevas universidades para competir con las ya existentes que no se adecuaban a los intereses de las autoridades, ya fuera la eclesial o la monárquica.

Resulta interesante mencionar que Federico II, con el fin de minar el prestigio y la prominencia de Bolonia, en el campo de la Jurisprudencia,

<sup>13</sup>Ahora haciendo alusión a la vinculación de lo público con la accesibilidad universal de los servicios universitarios. Recordando a Habermas: "Públicas llamamos a aquellas organizaciones que, en contraposición a sociedades cerradas, son accesibles a todos".

<sup>14</sup> Cuando menos desde el siglo xii la legislación eclesiástica contempla la prohibición de enseñar en las diócesis sin una *licentia docendi*, es decir, sin una licencia validada por los obispos e incluso por los reyes.

fundó la universidad de Nápoles y prohibió a las autoridades eclesiásticas que reclutaran maestros y concedieran licencias para enseñar o ejercer sus poderes jurídicos en esta universidad. Como respuesta a tales prohibiciones, la Iglesia fundó otras universidades (destacadamente la universidad de París) y así podemos seguir dando cuenta de fundaciones de universidades para apoyar los intereses de los poderes eclesiásticos o monárquicos. Lo cierto es que los enfrentamientos entre los poderes eclesiásticos e imperiales, y la prácticamente nula actuación política autónoma de los estudiantes y maestros de entonces, echaron abajo la *universitas magistrorum et scholarium*, que había estado en la base del carácter público de la universidad medieval. La universidad dejó de ser un espacio público igual para todos. Y lo público de la universidad se enfrentó con la necesidad de adscribirse, servir a, y a la vez defenderse de, distintos poderes.

Además, el cisma que sufrió la Iglesia católica durante el siglo xvi afectó, todavía más, la referencia de lo "público-universal" de las universidades. En este contexto, se puede recordar que Lutero, haciendo alusión a las universidades que apoyaban la postura de Erasmo, las llamó "grandes puertas del infierno, fosas de asesinos, casas de vicio, etcétera, en las que reinaba el ciego y pagano Aristóteles por encima de Cristo" (Aldea Vaqueiro, 1993: 35). Por su parte, las discrepancias religiosas del profesorado, de los estudiantes, las revueltas sociales y las guerras entre naciones llevaron la violencia al interior de las instituciones universitarias y no favorecieron la estancia en ellas. En este sentido lo público de la universidad pública fue puesto en entredicho.<sup>15</sup> Algunas aceptaron, por propia adscripción, o por la fuerza, los puntos de vista de los gobernantes de los que dependían y se convirtieron en defensoras acérrimas de sus intereses, poniéndose completamente a su servicio. Así fue que la actuación política de los estudiantes se opacó y lo público de la universidad pública quedó, prácticamente, sometido a los intereses del Estado y de los grupos pudientes de la ya para entonces recién nacida sociedad.

#### *El ocaso de los estudiantes universitarios como sujeto político frente al poder del Estado y de la sociedad*

En el marco de este importante cambio en las relaciones entre el Estado, la sociedad, la comunidad y los individuos, el uso político del adjetivo públ-

<sup>15</sup> Recuérdese que para Hannah Arendt la esfera pública debe estar exenta de violencia.

co, aplicado a las universidades, dio un vuelco que lo orientó hacia la noción de responsabilidad ante el "interés social".<sup>16</sup> El nuevo modelo de vida suponía una ruptura con la idea cristiana medieval en la que la identidad personal se veía absorbida por un solo cuerpo colectivo, que hasta entonces estaba constituido por la Iglesia. Para que de tal ruptura emergieran cuerpos individuales que se alimentaran de la aventura, la investigación científica y el espíritu comercial, fue necesario que surgieran hombres que se apartaran de los intereses de los monarcas y los clérigos; los universitarios no lo hicieron. Prácticamente, se mantuvieron impávidos frente a los cambios.

Así que aquí hay que apuntar que, por muchos años, las universidades se quedaron atrapadas por los principios de la autoridad medieval y echas a un lado de las ideas del Renacimiento de orden económico, social y político, junto con otros de orden intelectual y científico-técnico. Aunque en su germen hayan estado los gremios, y por lo tanto el saber aplicado, la universidad, sus maestros y alumnos se distanciaron de la práctica y de la aplicación concreta de sus saberes. Así que, en esos tiempos, la universidad aunque simbólica y formalmente se mantuvo en la esfera pública su actuación y participación, tanto en términos de apoyo como de oposición en la construcción del "nuevo régimen" fue exigua. De hecho, las universidades sirvieron muy poco a los intereses de las élites que entonces estaban "trabajando" ya para que lo público diera el vuelco hacia lo social. No tiene aquí mucho sentido discutir por qué fue que esto pasó, pero lo cierto es que ni la universidad ni sus estudiantes y maestros hicieron grandes contribuciones al proceso de cambio de hoja del medievo a la modernidad. Cuando menos eso cuenta la historia.<sup>17</sup>

Puesto que el mundo estaba cambiando, la manifestación y el ejercicio del poder, y por tanto la significación y operación de lo público, también cambiaron. A fin de resolver políticamente el conflicto desatado por las guerras sectarias el Estado afirmó su poder configurándose conforme a una lógica política vinculada al cumplimiento de una responsabilidad con la so-

<sup>16</sup>Respecto a esto, Nora Rabotnikov cita lo siguiente: El término "interés" se introdujo en el vocabulario inglés alrededor de 1640: "tener interés"—sea individual, de clase, de grupo o de Estado—puede sugerir que quien lo posee subjetivamente siente preocupación y, por lo tanto, puede promoverlo activamente; o puede encerrar la pretensión de algún observador de que la parte interpelada se ve objetivamente afectada por ciertos factores, independientemente de que la situación haya provocado una necesidad o no.

<sup>17</sup>Al respecto hay que llamar la atención que ahora que la época nos enfrenta del paso de la modernidad a la desmodernización, como la llama Touraine, parece que la universidad está siendo también dejada de lado.

ciedad, la cual clamaba su derecho a tomar parte de las cosas públicas. Así, poco a poco, y a medida que la historia dejaba atrás la Edad Media y avanzaba hacia la modernidad, "lo público" se ligó a la ponderación de un ideal social. Y es que, cualquiera que sea la caracterización de la modernidad a la que uno se adscriba, no puede sustraerse el hecho de que su marco de justificación histórica se encuentra en la posibilidad de materialización exitosa de un ideal social. Claro está que no hay que olvidar que, como lo escribió Wallerstein (1998: 7), en el núcleo del ideal social que surgió con la modernidad, junto con la libertad respecto de las limitaciones medievales, se situó el ascenso de la ideología del desarrollo económico y la ética protestante, la que por cierto tiene entre sus inclinaciones la orientación hacia los estudios y las ocupaciones técnicas, industriales y comerciales vinculadas al trabajo. Fue así que, con el ascenso de lo social, se gestó una nueva concepción de lo público en la que más que la *libertad* fue la *necesidad* (en el sentido pragmático de utilidad) a la que quedó adscrita (Arendt, 1996: 73).

Hannah Arendt lo escribió así: "La sociedad, cuando entró por vez primera en la esfera pública, adoptó el disfraz de una organización de propietarios que, en lugar de exigir el acceso a la esfera pública debido a su riqueza, pidió protección para acumular más riqueza" (1996: 73); de esta manera lo público más que con la acción política de los ciudadanos y su relación con la preocupación por el destino colectivo se vinculó con la protección de los intereses individuales, ligados a lo social, cuyo énfasis principal estaba puesto en el interés de ascender en la escala económica y social. Así que, cuando frente a la necesidad de progreso social y económico el logro académico empezó a competir con las posiciones heredadas dentro del orden social vigente, el avance educativo de los individuos se convirtió en materia de interés de Estado y a la vez social; es decir, público. La cuestión por resaltar aquí es que con el ascenso de lo social a la esfera pública, lo público de la universidad adquirió un nuevo significado que lo ubicó en contraposición a "lo privado".

En cualquier caso, las relaciones entre lo público y lo privado fueron producidas por la sociedad capitalista desde realidades e imaginarios de invasiones mutuas, desconfianzas, incompatibilidades y rivalidades que fueron la herencia que dejaron a la modernidad las pugnas entre la teología católica y la protestante, y entre el pensamiento medieval, basado en la fe, y el racionalista moderno. Frente a estas rivalidades, lo público se erigió como la representación de la ética secular que se conjugó con el nacionalismo y así quedó vinculado con el poder de los Estados-nacionales

que prácticamente se apoderaron de la universidad. Para decirlo con palabras de Brunner: "las universidades europeas entraron a jugar un papel fundamental en la armadura de los estados nacionales y lo público de la universidad comenzó a ser subsumido dentro de la esfera, más limitada, de lo estatal" (Brunner, 2008: 19). Así que, en el contexto de la lucha por las supremacías nacionales, los estados se sintieron dueños y señores de lo público e incluyeron a las universidades en sus programas y estrategias de gobierno. Las acciones de maestros y estudiantes quedaron confinadas a la vida universitaria privada, fueron invisibles políticamente y a la vez sirvieron a los programas de Estado.

Cada Estado, según su visión y estrategia políticas, imprimió a las universidades, que tenían prácticamente bajo su mando, características propias. El rey Federico Guillermo III, por ejemplo, ayudó a fundar la Universidad de Berlín, en 1809, con la convicción de que la educación era el mejor camino para que la nación alemana se recuperara del vituperio que Napoleón le había hecho sufrir. Deliberadamente, la Universidad de Berlín se fundó a partir de una ruptura con el modelo clásico de la universidad medieval: en vez de enfatizar las facultades de leyes, teología y medicina, esta nueva universidad promovió el conocimiento, y sólo en forma secundaria contempló entrenar estudiantes para carreras profesionales, políticas o del servicio civil. Así, lo público, en cuanto a lo que no se oculta porque se muestra abiertamente, de la universidad alemana se orientó a concentrar la oferta de oportunidades para investigación y la formación científica.

En cambio Francia orientó su estrategia pública para las universidades hacia la satisfacción de los requerimientos sociales y la expansión educativa por la vía de la introducción de las *profesiones*. La universidad napoleónica dividió las actividades universitarias de docencia e investigación, tratando de salvar los escollos que los tiempos modernos habían erigido contra la acción de la universidad medieval. Por un lado, la docencia impactó directamente a la sociedad y contribuyó a solucionar los problemas prácticos que a ésta se le presentaban. Uno de ellos era dar respuesta al interés social de la nación de contar con profesionistas que se dedicaran a un saber hacer. En este mismo sentido, se rescató para la universidad la actividad científica de investigación, a través de los institutos. Ambas actividades, puestas al servicio de los intereses de la sociedad, fueron consideradas dentro del sentido público de la institución. Tanto en el caso de Alemania como de Francia, el Estado otorgó libertad de enseñanza y de estudios a maestros y alumnos de las universidades a cambio del compromiso de lealtad a la patria. En todas

partes, la presencia del gobierno en el ámbito de las universidades fue creciendo hasta que lo público de la universidad pasó a significarse a manera de sinónimo de gubernamental.

La tradición de las universidades públicas inglesas es bien distinta, ya que en Inglaterra prácticamente el Estado no ejerció control sobre ellas. En la tradición inglesa, el proyecto de las universidades fue el de formación de la élite intelectual ligada al ideal del *scholar* y del *gentleman*. Ese tipo de formación incorporó también la investigación científica, aunque no tuvo mucho que ver con la Revolución Industrial. En todo caso, en Inglaterra, y también en los Países Bajos, en el terreno de la educación superior y su vinculación con el poder y financiamiento del Estado, se encuentran formas particulares de comportamiento y significación de lo público y lo privado.

Así que las universidades públicas están lejos de poder ser representadas bajo un solo modelo institucional. A lo largo de su historia han ido adoptando, y adaptando, diversas formas y denominaciones: "napoleónica", "humboldtiana", "States Universities", "Land Grant", "de investigación", y "megauniversidades", entre otras. En todo caso, las universidades públicas se han expandido no sólo en términos de modelos institucionales, sino sobre todo en número de instituciones y tamaño de la matrícula. Ciertamente, lo público de las universidades públicas ha sido percibido como compromiso del Estado y las sociedades con la construcción de la nación y, especialmente, con las metas de los estados, relacionadas con el desarrollo nacional, militar, económico y de modernización industrial (Fischman, 2008). Y bajo el amparo de tal percepción, se le significó vinculado a la responsabilidad de la institución universitaria de resolver o mediar en toda clase de problemas sociales relacionados con el bien común. Así que entonces a nadie le cupo duda: las universidades públicas debían ser financiadas por los gobiernos nacionales y, consecuentemente, sus maestros fueron concebidos como trabajadores al servicio del Estado y los estudiantes como jóvenes a su cuidado.

#### *La especificidad latinoamericana. El Estado que lo llena todo*

Vale la pena iniciar este apartado ponderando que entre lo público y lo estatal no existe una relación simple y pura de identidad, sino que si bien se interseccionan (utilizando el léxico de la teoría de conjuntos), ni lo estatal comprende en su totalidad a lo público ni lo público a lo estatal. Pero, lo cierto es que, como ya se ha dejado ver en lo relatado en este texto, no

existe sociedad moderna en donde el Estado no tenga un predominio, mayor o menor, sobre los asuntos públicos. En Latinoamérica, y particularmente en México, este predominio ha sido extremo. De aquí los esfuerzos que ha tenido que hacer la universidad pública mexicana para enfrentar las imposiciones del Estado. Y esto ha sido así, con muy pocas variaciones, desde que la institución apareció en el país y en la región.

Al continente americano, y particularmente a Hispanoamérica, la universidad llegó como resultado de la colonia y en su génesis se encuentra el doble objetivo de colonizar y misionar. Desde sus orígenes los monarcas fueron sus "propietarios", así que, en la región, en el germen mismo de lo público de la universidad se encuentra su posesión "privada" por los gobernantes. Ni estudiantes ni maestros se constituyeron como sujetos políticos, sino que se sujetaron a los designios de la autoridad, e incluso les rindieron servicio. Los primeros alumnos fueron criollos, hijos de conquistadores y primeros pobladores a los que la institución les permitiría ser "instruidos en las cosas de la santa fe católica y en las demás facultades", sin el temor de exponer sus vidas al cruzar el mar (Ramírez González, 2001: 29).

De igual modo como sucedió con las universidades europeas en el momento de su fundación, tampoco las universidades coloniales fueron consideradas públicas o privadas. Fueron creadas para servir tanto al Estado como a la Iglesia y la consideración de su ubicación en la esfera de lo público deviene del objetivo común de estos dos poderes de dirigir tales instituciones hacia la construcción de "una buena sociedad". Por otra parte, pensar que la universidad colonial novohispana nació ubicada en la esfera de lo público no resulta aberrante si, como lo menciona Bonveccio (1991: 26), "en la región la universidad conservó el espíritu universal de la universidad medieval, en la medida que estaba abierta a todas las clases sociales, por lo que pronto empezó a representar un canal de movilidad social". Según este autor, fue a finales del siglo XVI y principios del XVII que se empezó a controlar el ingreso a la universidad mediante normas de admisión; fue entonces cuando la universidad dejó de estar abierta formalmente para todos y los estudiantes fueron únicamente representantes de dos sectores sociales: los criollos de la clase media y el de los nuevos estratos mestizos. El sector indígena quedó rotundamente excluido y el carácter público-social de la universidad en Hispanoamérica se instituyó en el marco de la exclusión racial y cultural.

En fin, lograda la independencia de las naciones latinoamericanas las universidades que se instituyeron en la región siguieron, por lo general, el modelo napoleónico pues, en ese tiempo, Francia era considerada la capital

cultural del mundo occidental. Entonces, el carácter estatista de la noción de lo público se arraigó profundamente, todavía más que en tiempos de la colonia, quedando vinculado con políticas centralizadoras y de unificación nacional. Fue regla que, como lo menciona Levy, el Estado delegara su autoridad y responsabilidad respecto a la educación superior en una universidad Nacional (Levy, 1995: 68).

En el subcontinente latinoamericano, la ruptura entre la Iglesia y Estado se encuentra en la base de la separación entre lo público y lo privado en la educación superior; consecuentemente también lo está el enfrentamiento entre liberales y conservadores en lo respectivo al apoyo o rechazo otorgado a la secularización. Y, como ésta (la secularización) llegó de la mano del auge de lo social, la vocación por lo social y la lucha por la secularización también marcaron profundamente el significado de lo público de la universidad de la región. Claro está que lo social latinoamericano no es lo mismo que lo social europeo, por muchas razones. Entre ellas destaca el hecho de que, como se sabe, América Latina entró a la modernidad de una manera específica. Las diferencias principales en el significado de lo social en el subcontinente se encuentran no sólo en las herencias que dejó la colonia sino, sobre todo, en la debilidad que a lo largo de la historia, con algunas muy honrosas excepciones, ha mostrado la sociedad civil. Y, por supuesto, también en este sentido, merecen especial mención las particularidades del capitalismo periférico y el subdesarrollo que, en Latinoamérica, constituyen el marco obligado de lo público relacionado con lo político y, por ende, con lo social.

Ya hacia mediados del siglo XX en los países de la región, destacadamente en México, en donde los estados se instalaron en el populismo, surgió un rasgo que es distintivo del significado que lo público adquirió en estos países. Este rasgo se relaciona con la gestión de un sentido de lo colectivo, mediado por el Estado, instalado en la búsqueda de la constitución de identidades sociales, lo que trajo consigo un definitivo vuelco de lo público hacia la construcción de un lugar común asentado en el encuentro cultural. Para tal construcción se movilizó una representación de lo público ligada al valor de los símbolos como recurso precautorio contra los desarreglos de sociedades dominadas por profundas diferencias raciales y socioeconómicas. En estas circunstancias, lo público de la universidad latinoamericana adquirió un fuerte componente simbólico anclado en el compromiso de la construcción de comunidades integradas que se reconocieran como parte de sus naciones y cuyos miembros se identificaran como ciudadanos leales.

Así, claramente, cuando menos en México, lo público utilizado como calificativo de la universidad se integró a un conjunto de representaciones desplegadas desde la lucha por el establecimiento de una identidad nacional secular. La universidad pública, simbólicamente vinculada de manera estrecha con el sentido de lo social, e igualmente con lo nacional, pasó a ser parte de una simbología legítima avocada a construir y proyectar "lo mexicano" desde el Estado que, en aquel entonces, buscaba construir sociedad. Por supuesto, esto le valió a la universidad pública una mayor rivalidad con la Iglesia católica, en tanto que el universo religioso (privado) y el político (público) compartieron irremediablemente el mismo medio: el de las representaciones colectivas. En consecuencia, lo público de la universidad se entendió como predominio de una orientación ideológica: laicismo *versus* confesionalismo; Iglesia *versus* Estado.

Para entonces, la universidad pública ya era significada plenamente como aquella que le pertenece al gobierno, lo que tuvo enormes repercusiones. De hecho, esta representación fue el fermento de la desconfianza que, a lo largo de la historia, han depositado diferentes grupos sociales sobre ella. Y es que, en México, el autoritarismo y la arbitrariedad han sido esencia del ejercicio del poder estatal que, de siempre, le ha cerrado el paso a la participación social. Por esta razón, entre otras, no sólo la Iglesia, sino diversos grupos empresariales y profesionales, en diferentes momentos, se han enemistado y hasta considerado peligrosa a la universidad pública. Y aquí es donde la distinción entre lo público y lo privado se hace relevante en términos de calificativos para la universidad; es cuando se empiezan a desplegar los gérmenes de la expresión institucional del sector privado en contraposición con la educación pública.

Por un buen tiempo, la universidad pública en Latinoamérica jugó un papel protagónico en la creación y en la legitimación política, administrativa, económica y cultural de las instituciones estatales, y en la formación del personal necesario para el funcionamiento del aparato burocrático. Pero, a medida que la universidad reivindicó su autonomía frente al Estado y su derecho de actuación pública y de participación en la formación de la opinión pública fuera de los designios gubernamentales, también los gobiernos desconfiaron y trataron de reforzar la significación de su carácter público en términos de dependencia financiera del Estado y, por lo tanto, de autonomía limitada. No es novedad, pero aquí resulta importante decirlo: el mecenazgo gubernamental hacia la universidad pública en México ha colocado a esta institución en una situación de vulnerabilidad frente al

Estado que continuamente ha buscado ceñirla y orientarla conforme a su voluntad y de limitarle los recursos.

En fin, lo cierto es que lo público aplicado como calificativo a la universidad latinoamericana, y particularmente en México, se significó, y así todavía es significado, como financiamiento gubernamental. Prácticamente, esta noción ha quedado supeditada a una referencia administrativa, provocando con ello que a la universidad pública se le suela concebir integrada a un gran aparato administrativo estatal responsable de producir lo que la nación y su sociedad *demandan* (jóvenes preparados, conocimiento, ciencia y tecnología). Desde esta concepción, frecuentemente a la universidad pública en Latinoamérica se le ha exigido atender las necesidades de reproducción y producción (económica, social, política y cultural) del Estado en nombre de la sociedad. El problema que aquí surge es que, evidentemente, como lo ha escrito Touraine (1997: 60), "la palabra 'sociedad' puede ocultar los intereses particulares de los gobiernos, de los tecnócratas o de los burócratas".

Lo público-social y la "juventilización" de los estudiantes universitarios

#### *Producción social de la juventud*

En un principio la vocación educadora de la universidad y su función política no estuvieron destinadas a la juventud. No podían estarlo porque cuando esta institución apareció en la escena histórica la juventud no había sido "producida".

Ya hemos dicho que cuando la universidad se fundó no había una edad mínima, ni tampoco máxima, para acceder a ella y que ni siquiera había requisitos académicos claros que tuvieran que cubrirse. Así que no debe pensarse que los escolares o estudiantes, a los que hace referencia el nombre *universitas magistrorum et scholarium*, fueron jóvenes, en el sentido que hoy le damos al término; de hecho la *metonimia* que actualmente es tan frecuente entre las nociones de juventud y estudiantado es de cuño moderno y relativamente reciente. Aquellos estudiantes a los que la Universidad de Bolonia debe su fundación fueron personas que independientemente de la edad que hayan tenido eran personas autónomas que reivindicaron su derecho al estudio.

Lo cierto es que en la Antigüedad, en la Edad Media, o en las sociedades precolombinas de América había jóvenes, pero lo que no había era

una condición social asociada con ellos que los ubicara en un tiempo de vida llamado juventud. Expresado en palabras de Sergio Balardini: "jóvenes hubo siempre, pero juventud no, aunque parezca extraño, la idea de juventud está íntimamente ligada a los roles históricos de los distintos grupos etáreos y sociales", y agrega que "la juventud como tal (no los jóvenes) es un producto histórico resultado de relaciones sociales, relaciones de poder, relaciones de producción que generan este nuevo actor social. La juventud es un producto de la sociedad burguesa, de la sociedad capitalista, antes la juventud no existía; la juventud como fenómeno social en los términos occidentales que hoy la comprendemos, es un producto histórico que deviene de las revoluciones burguesas y del nacimiento y desarrollo del capitalismo" (Balardini, 2000: 12).

Es decir, que antes de la irrupción del capitalismo en el terreno histórico no había una identidad y un sujeto colectivo construidos a través del reconocimiento social de la existencia de un grupo específico, formado por jóvenes, con características propias y de una conciencia de pertenencia compartida entre individuos. Así que las primeras invenciones europeas –teóricas y prácticas– de una etapa de la vida de los individuos con una naturaleza completamente distinta a la adulta y a la infancia aparecieron entre los siglos XVII y XVIII, cuando la esfera de lo público y su representación quedaron instaladas en la concepción de lo público emparentado con lo social. Para decirlo sintéticamente: junto con lo social apareció la juventud. Y vale la pena recordar que la sociedad produjo la juventud con el fin de que ésta fuera germen del ideal de sociedad que se buscaba producir: aquella movida y regida por la razón y también por el interés de la apropiación individual de la riqueza.

Todo esto fue así: llegada la Ilustración, el espacio público se distribuyó en dos dominios nítidamente separados. Por un lado, la autoridad política, principio o Estado, por el otro, el dominio estrictamente subordinado que llegaría a ser conocido como "sociedad" (Rabotnikov, 2005: 83). Pues bien, una de las primeras cosas que produjo esta sociedad fue precisamente la juventud y esta producción quedó instalada en la filosofía de la historia progresista que prometió la victoria de la élite ilustrada por un camino distinto del de la lucha y la guerra civil (Rabotnikov, 2005: 84). Fue, justamente, la búsqueda de este camino, declarado de entrada como distinto, lo que le dio razón de ser al proceso de producción social de la juventud. La producción de la juventud fue el camino que la sociedad burguesa ideó para producirse y reproducirse a sí misma. Desde entonces los y las jóvenes

representaron un bien público social y su cuidado y formación pasó a ser de interés público.

Cuando la juventud todavía no hacía su aparición en la historia, los jóvenes se encontraban desterrados a lo privado familiar ya que eran considerados parte de las posesiones privadas. Apartados estaban los jóvenes, junto con las mujeres, de la vida pública no sólo porque se debían a la vida familiar y eran propiedad de alguien, sino también porque su vida era laboriosa y dedicada a funciones corporales. Recordemos que no fue sino hasta la llegada de la edad moderna que apareció el trabajo "libre", mismo que, según lo escribió Arendt representa "la más revolucionaria contribución moderna al concepto de propiedad, según la cual ésta no era una fija y firmemente localizada parte del mundo adquirida por su dueño de una u otra manera, sino que por el contrario tenía su origen en el propio hombre, en su posesión de un cuerpo y su indisputable propiedad de la fuerza de este cuerpo, que Marx llamó 'fuerza de trabajo'" (Arendt, 1986: 75).

Esto ha de contarse en el marco de una época en la que la separación entre campo y ciudad marcaba la vida toda, y la fuerza productiva de la división del trabajo ya se encontraba consolidada. Así que el interés público por la juventud no devino del interés social por los jóvenes, por sí mismos, sino del de *socializarlos* de acuerdo con los referentes socioculturales del capitalismo, la vida urbana y la sociedad de clases. Fue así que la juventud no se ofreció de la misma manera para todos, sino que, entre otros, los jóvenes del campo y las mujeres prácticamente se quedaron fuera. Evidentemente, la sociedad moderna produjo la juventud para las familias que contaran con recursos y posibilidades para *preparar* a "sus" jóvenes para el trabajo, en beneficio de la producción de ese ideal social que considera la acumulación de riqueza como tema crucial. Entonces lo "público" de la universidad se vinculó con la participación de la institución en el proceso de tal preparación. Así fue que desde esos tiempos empezó a operar la tendencia a "juventilizar" a los estudiantes universitarios y, por lo tanto, a apartarlos de la acción política y la vida pública.

#### *La universidad como espacio de sujeción de la juventud*

El espacio que el mundo moderno le proporcionó a la sociedad para producir "privadamente" a la juventud fue la escuela. Así que la juventud surgió situada en el espacio público que fuera consignado por la sociedad moderna para *preparar*, o mejor dicho *socializar*, a los miembros de las nuevas gene-

raciones siguiendo el repertorio de normas, valores, percepciones, conocimientos y habilidades necesarios para desempeñarse e interactuar de acuerdo con las exigencias de los tiempos modernos. Claro está que, como la juventud surgió y se desarrolló de acuerdo con los intereses de una sociedad industrial y clasista, fue "natural" la aparición de escuelas, de tipos y tiempos de educación diferentes para los diferentes jóvenes, en función de las posiciones económicas y sociales que ocuparon los distintos grupos y en relación con la división del trabajo. Recordemos que en las sociedades industriales, clasistas, los tiempos y espacios en los que transcurre la juventud difieren por grupo social, es decir, que ni a la escuela y mucho menos a la universidad llegan todos, sino solamente aquellos que cuentan con los recursos necesarios para alargar el tiempo de ser joven. Por este motivo, desde que la juventud apareció en el escenario histórico ha habido, y hay, muchos y muchas jóvenes que no han sido ni son vistos.

Teóricamente, fue Jean Jaques Rousseau<sup>18</sup> quien ubicó a la juventud en relación con una visión de la vida ordenada en etapas vinculadas al progreso educativo. De acuerdo con este autor, a la niñez le corresponde la educación por *necesidad* y a la adolescencia la educación por *utilidad* ya que ésta constituye una etapa en la que los muchachos deben elegir un oficio, con el propósito de sentir la satisfacción de elaborar algo con las propias manos y para tener un saber práctico que los ayude a sobrevivir, en caso de que no tengan fortuna. Pasada esta etapa, comienza ya propiamente la juventud (a la que Rousseau llama plenitud de la adolescencia) a la que relaciona con la educación por *razón*, ya que en esta edad el joven ya no se dejará guiar por falsos razonamientos ni prejuicios y que, por tanto, la educación que reciba debe *prepararlo* para hacerse dueño de sus propios actos. Podemos suponer que es en esta etapa de la vida en donde los modernos ubicaron el comienzo de los estudios universitarios, los cuales no podrían seguir aquellos jóvenes que no tuvieran fortuna. Los jóvenes "desafortunados" sólo podrían aspirar a recibir una educación útil, es decir, educación para la sobrevivencia. Pero, en todo caso, desde la visión moderna lo ideal es que los estudiantes sean apartados de la vida adulta, ya sea que lleguen a la universidad o no. Porque desde esta perspectiva sólo hasta que los jóvenes han alcanzado una cierta edad y una preparación, ya sea por utilidad y, sobre todo, por razón, pueden hacerse dueños de sus propios actos y sólo entonces pueden desempeñarse como buenos ciudadanos.

<sup>18</sup>A Rousseau se le considera el inventor teórico de la juventud (Pérez Islas, 2008: 9).

Nos encontramos así, en relación con su acción política, que los estudiantes universitarios de haber emergido en la historia ubicados en la esfera pública, en donde incluso fueron ellos mismos quienes actuando de manera autónoma fundaron la universidad, entonces quedaron confinados al mundo privado de la vida universitaria, dependientes de maestros y otras autoridades. Como consecuencia, lo que fuera una identidad construida desde la vinculación entre la teoría y la práctica (no en balde los estudiantes universitarios surgen de un gremio) la de estudiante universitario pasó a equipararse con la de alumno. Surge así el ideal de joven universitario que solamente se dedica a estudiar y que no participa en el mercado de trabajo ni tiene opinión pública. En este mismo sentido, a la universidad se le representó, prácticamente, como cualquiera otra escuela encargada de dar educación a "infantes". En este tipo de escuela, las autoridades tienen y gozan de palabra (y a veces ni ellas), pero los "menores" deben permanecer callados.

Así, integrada a la visión moderna de que la vida transcurre en etapas, la universidad pasó a representar la cúspide de un sistema educativo jerárquico a la que sólo se puede tener acceso después de que se ha cumplido con recorrer una serie de etapas sucesivas que marcan una trayectoria. En esta perspectiva, los estudios universitarios fueron inscritos en un "sistema de enseñanza" jerárquico que, bajo la nomenclatura de educación superior incluyó, en un primer momento, todos los estudios posprimarios, incluyendo en esta denominación desde las escuelas universitarias, que impartían clases para el ejercicio posterior de una profesión, hasta las de artes y oficios, que habilitaban para el desempeño de un oficio o capacitaban para el trabajo, pasando por las normales, formadoras de profesores y profesoras, y las de bellas artes, semilleros de artistas: pintores, arquitectos, etcétera.

Entonces, al equiparar su identidad con la de alumno se ubicó a los estudiantes universitarios en la escena histórica, junto todos los y las jóvenes, en una posición de heteronomía y del no saber, en contraste con la adulterz a la que se concibió autónoma y sabia. Esto fue posible sólo porque socialmente se aceptó la idea de que la universidad debería impactar directamente a la sociedad y contribuir a solucionar los problemas prácticos que a ésta se le presentaban, en un contexto de desarrollo de la ciencia y la técnica, de enormes cambios en la organización y funcionamiento de las fuerzas productivas, de la división del trabajo y de la economía en general, así como del impulso pedagógico de la Ilustración y la consolidación de los mercados y de la vida urbanos, elementos todos que dieron sustento a la aparición y desenvolvimiento de la sociedad industrial. El tema en juego,

desde entonces, pasó a ser la utilidad pública de los productos de los procesos educativos de nivel superior y, por ende, de los profesionistas que la universidad produce a través de la formación que debe brindar a los jóvenes. En otras palabras: la producción “social” de profesionistas pasó a ser un asunto de interés público.

Fue el modelo universitario público francés el que les dio la bienvenida abierta a los y las jóvenes que deberían ser formados como profesionistas, es decir, como expertos en un saber hacer, para servir a la sociedad y a la nación. Así que en el marco de la configuración del mundo moderno, la universidad se vinculó con la ética productiva de la juventud que se impulsó en gran escala en el sector educativo. Entonces, el carácter público de la universidad se erigió vinculado a la representación de la institución como espacio de fabricación de productos socialmente valiosos y quedó instituida como espacio de aparición de la juventud, a la que paradójicamente debía mantener en su seno privado. De esta manera, los jóvenes profesionistas, junto con la ciencia, fueron ubicados en el mundo de cosas producidas por el hombre y a la universidad se le consideró a manera de fábrica. Y fue la esfera pública la que otorgó valor a los profesionistas jóvenes y a la ciencia al hacerlos aparecer como artículos de primera necesidad. Aquí, hay recordar nuevamente a Arendt cuando enfatiza que “valor es la cualidad que una cosa nunca puede tener en privado, pero que lo adquiere automáticamente, en cuanto aparece en público.....; las cosas, ideas o ideales morales sólo se convierten en valores en su relación social” (Arendt, 1995: 182).

La valorización de los profesionistas y de la ciencia como artículos de primera necesidad, en la sociedad industrial, llevó a que lo público de la universidad quedara ubicado en una paradoja pues, a la vez que aumentaban sus públicos, es decir se hacía más social, veía restringida su actuación política. La población estudiantil empezó a ser continuamente creciente, en virtud de la oferta de nuevas licencias para ejercer actividades profesionales en la sociedad; se amplió también el quehacer de la institución porque retomó en su seno a la ciencia, que había sido desplazada por las sociedades científicas y las academias. Sin embargo, se restringió su acción sobre la política no sólo porque la reflexión sobre los imperativos y cuestiones críticos que atañen al hombre y a la sociedad dejó de ser prioritaria, sino fundamentalmente porque el mandato social hacia la universidad y a sus jóvenes estudiantes fue el de que las actividades vinculadas a lo procesos de preparación (producción) se llevaran a cabo en privado, incluso sin dar

oídos a la opinión pública. De ahí la pertinencia, ratificación y defensa o búsqueda de la *autonomía*.

Al establecer asociaciones entre la preparación de los jóvenes en la universidad y los procesos industriales de producción, la sociedad industrial ubicó a la universidad y a la docencia e investigación en la esfera social del trabajo, de la misma manera que lo hizo con todos los procesos de fabricación. Así puesta, la noción de autonomía se relacionó con el reconocimiento social de que los procesos académicos requieren un trabajo altamente especializado y un ambiente particular que exigen que sean llevados a cabo sin intromisión alguna del poder del Estado ni del de la sociedad. En cambio, los productos (profesionistas, ciencia y tecnología) sí deben ser mostrados y evaluados como cosa pública. Desde esta perspectiva, los quehaceres universitarios deben tener un principio y un final (insumo-producto) cuya utilidad pueda comprobarse.

Así que el propósito de preparar a los jóvenes en privado para que, en su momento, una vez que han transitado a la etapa adulta, se integren plenamente a la sociedad y asuman su responsabilidad productiva ante el mundo colocó a los estudiantes universitarios en un espacio de “moratoria” respecto al espacio público vinculado con la acción política. Por cierto, la universidad jugó el papel de este espacio de moratoria y de sujeción. Quedó pues difuminado el carácter público de las primeras universidades en relación con la acción política de sus estudiantes y de la institución misma, aunque a esta última se la trajo a un espacio de interés público-social muy prominente.

#### *Producción social de jóvenes universitarios y los intereses privados*

El ideal social de la burguesía, que fue la base desde donde la noción de lo público dio el vuelco hacia lo social, se fincó en torno a un proyecto relacionado con el propósito de producir una sociedad moderna habitada por ciudadanos libres y emancipados, que regulaban sus mutuas relaciones de manera pacífica, sensata e independiente, sin demasiada desigualdad social. Esto trajo consigo la necesidad de ampliar los procesos sociales de producción de juventud, en términos de abrir oportunidades educativas, incluidas las universitarias, a jóvenes que no pertenecían a la burguesía económica, pero que podían adquirir una formación escolar similar y una cultura común. Esta cultura, por cierto, se hallaba caracterizada por la alta valoración del trabajo y el mérito, de la independencia y la formación, un ideal familiar específico y un modelo de distribución del trabajo y de poder

entre los géneros, así como también ciertos principios, modos de vida y usos morales y estéticos.

La expansión de la educación superior y particularmente la impartida por la universidad pública se convirtió, cuando menos en el discurso social y político, en la base de la construcción de una ciudadanía democrática, del progreso económico, la búsqueda de libertad de los individuos y del combate a la desigualdad social. Y fue responsabilidad del Estado expandirla, de tal suerte que la noción de lo público de la universidad se entendió como intervención del Estado para dar cumplimiento al interés general de brindar oportunidades de acceso a este nivel de estudios a más y más jóvenes. No obstante, ya avanzado el siglo XX, la universidad prestó sus servicios sólo a una minoría. Según Brunner (2000), en Estados Unidos la educación se masificó<sup>19</sup> hasta llegada la década de los cuarenta del siglo XX y en los países latinoamericanos como Argentina, Chile y México a partir de, cuando menos, una década más tarde.

En el contexto de estas escenas, se declaró a la educación superior un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado; y en varios países, particularmente en México, se entendió que a la universidad pública, concebida como sinónimo de institución del Estado, le incumbía el cumplimiento de este deber. Así pues, tanto desde la perspectiva liberal y sus reclamos por la libertad individual como desde la postura social y sus reivindicaciones de igualdad, lo público de la universidad se vinculó con el compromiso estatal de expansión de la matrícula de la educación superior, y en el mismo sentido se ratificó la gratuidad como un elemento adscrito al carácter público-social de la educación que debería impartir el Estado para cumplir el mandato social tendiente a dar igualdad de oportunidades y a ejercer la justicia social. Ahora bien, la laicidad también se ratificó como fundamento del logro del bienestar colectivo.<sup>20</sup>

Pero no todos estuvieron de acuerdo con que la universidad ofreciera a los jóvenes una educación universal, gratuita y laica. Paulatinamente, la burguesía se fue poniendo a la defensiva, tratando de imponer barreras y distinciones claras respecto a "sus" jóvenes y los de las clases populares. Además, el problema se planteaba en torno a la inconveniencia de formar

<sup>19</sup>Citando a Martin Trow (1973), Brunner refiere que la masificación en la educación superior se alcanza cuando más de un 15 por ciento del grupo de edad entre 18 y 21 años se halla matriculado (Brunner, 2000).

<sup>20</sup>En México, el sistema de educación pública, establecido por las Cortes de Cádiz, partió de cuatro bases generales: universalidad, gratuidad, uniformidad y libertad de la enseñanza.

a las masas de jóvenes fuera de los principios y valores religiosos, que por cierto se consideraban vinculados a los de la identidad nacional, así como de apartarlos de la vocación manual y técnica, y de la ideología que les permitiera integrarse a la fuerza de trabajo, en un contexto de propiedad privada y apoyo a la libre empresa. Así, Iglesia, grupos empresariales y algunos padres de familia, principalmente pertenecientes a sectores de las clases medias, platearon una ofensiva contra la educación impartida por el Estado; la educación pública universitaria no se sustraía a la confrontación ideológica que dividió a la sociedad mexicana y a los universitarios cuando menos en dos fracciones: en contra y a favor de la orientación social (leída ésta como secular, a favor de los jóvenes y familias con escasez de recursos, financiada por el Estado y orientada por la ideología y los planes del gobierno) de la educación pública.

Entendido como sinónimo de propiedad del gobierno, el calificativo "pública", aplicado a la universidad, causó sentimientos de hostilidad y sospechas entre algunos grupos hegemónicos de la sociedad que manifestaron, públicamente, su oposición al autoritarismo que el Estado ejercía sobre la educación. En particular les preocupaba la universidad pública porque hasta finales de la década de los sesenta seguía siendo el centro privilegiado de formación de élites. Respecto a la posición y perspectiva del empresariado mexicano, sobre su responsabilidad de participar en la formación de la juventud mexicana, resultan interesantes las palabras pronunciadas por Alejandro Guajardo Suárez, en 1961, entonces presidente de la Coparmex, para dirigirse a sus colegas banqueros y empresarios:

Nos hemos dedicado al logro de satisfacciones materiales menospreciando las cosas del espíritu. Hemos entregado al *enemigo* las escuelas en donde se educa el espíritu y se elaboran las creencias. Con torpe ceguera, nos negamos a colaborar en la formación de filósofos, historiadores, literatos, pedagogos, etc. y son ellos... los que han de aleccionar y dirigir a las nuevas generaciones [...] He aquí una responsabilidad de la Iniciativa Privada: ayudar económicamente y con nuestro esfuerzo personal a las universidades [...] Nosotros debemos comprender nuestra doctrina y precisar nuestras creencias.<sup>21</sup>

Estas palabras, como bien las interpretó Soledad Loaeza, fueron premonitorias de los conflictos universitarios de la década de los setenta, y

<sup>21</sup>Citado por Soledad Loaeza (1985: 384). Las cursivas en la palabra *enemigo* son mías.

contribuyen a entender la expansión que la educación superior privada experimentó desde entonces.

Interesa resaltar el hecho de que, a través de uno de sus representantes, la iniciativa privada mexicana mostró públicamente que es enemiga de las universidades públicas, puestas en manos del Estado, y declaró, también en público, que disputaría el espíritu y las creencias de las nuevas generaciones. Quedó entonces lo público de la universidad mexicana atrapado en un entramado complejo pues nunca se alcanzaron los consensos que pudieran ser interpretados como expresión del conjunto de la sociedad respecto al interés común de educar a los jóvenes. En cambio, se cedió el paso a un proceso de privatización que, por suceder dentro de tal entramado, deterioró lo colectivo y lo comunitario y resquebrajó las posibilidades de tomar acuerdos públicos en torno a la educación superior. Con ello se imposibilitó la realización de lo público de la universidad por el camino de la democracia y la universidad pública dejó de ser de interés o de utilidad común a todos. De hecho, algunos grupos de la sociedad, e incluso el gobierno, se presentaron y presentan públicamente como sus enemigos.

En esta historia de desencuentro y desconfianza de los grupos de poder frente a la universidad pública, la autonomía de la institución se interpretó como barrera que se interpone entre los designios e intereses privados del sector hegemónico y los intereses y derechos de la academia. También como el espacio que limita el poder del Estado en cuanto la ejecución y sanción de sus órdenes y designios. Y para los jóvenes estudiantes de la universidad pública y para la propia institución en factor de cohesión y de posibilidad y derecho de sostener, defender y llevar a la práctica proyectos sociales alternativos, incluyendo la disputa por la significación y operación de su carácter público.

#### *La rebelión de los estudiantes universitarios y lo público de la universidad pública*

Como ya lo expusimos, la modernidad inventó la juventud para producir jóvenes disciplinados que se mantuvieran silenciosos en el ámbito privado de sus escuelas. Lo deseado era que se prepararan para que en su momento, al llegar a ser adultos y con sus estudios terminados, se integraran plenamente a la vida pública como trabajadores calificados y ciudadanos responsables. Se consideró que sólo al haber recorrido y egresado del proceso educativo los jóvenes contaría con las capacidades necesarias para responder a los requerimientos de la economía y para ser gobernantes y gobernados. Así que mien-

tras permanecían en la escuela lo que les correspondía era socializarse, permaneciendo en orden en el espacio privado de la escuela. Por supuesto, este mandato responde a una perspectiva adultocéntrica y clasista de la sociedad burguesa que concibe la esencia del sujeto joven en relación con la falta, las ausencias y la negación de características sociales "ideales". No debemos olvidar que esta perspectiva es gravemente discriminatoria en el sentido que considera que la sociedad sólo debe dar la bienvenida a los jóvenes (casi siempre pensados en masculino) que han pasado por la escuela (los estudiantes). Desde este campo de representaciones, los "otros" jóvenes son parte de "otra" juventud que es incompleta y presenta rasgos patológicos (Foucault, 1993: 262), por lo tanto se considera que es socialmente peligrosa.

Pero tal concepción descansa sobre el optimismo moderno acerca de la fuerza estructuradora del orden por medio de las instituciones y en el desconocimiento de que "la educación por razón" tiende a producir la desacralización del poder y también la crítica. Así que, de la misma manera que los primeros estudiantes universitarios lo hicieron en Bolonia, los estudiantes universitarios modernos también aparecieron públicamente como grupo, manifestando abiertamente sus propios intereses y movilizándose, incluso a veces violentamente, para exhibir públicamente sus desacuerdos con el poder y recordarle a la sociedad que son parte de ella. Y esto ha sucedido y sigue sucediendo aún, prácticamente en todo el mundo.

En los territorios latinoamericanos, en el primer cuarto del siglo XX, jóvenes universitarios fundaron diversas asociaciones desde donde lanzaron protestas y se manifestaron en contra o en apoyo de lo que pasa en los contextos educativos, nacionales e internacionales. Ejemplos de estos grupos son el Ateneo de Estudiantes de Buenos Aires, el Centro de Estudiantes de Medicina de Córdoba y el Ateneo de la Juventud en México. Entre otras reivindicaciones –como lo fueron la suspensión de reglamentos de exámenes, las protestas contra el régimen anquilosado de enseñanza universitaria y el reclamo de modificaciones a los planes de estudios–, los estudiantes cuestionaron las formas de gobierno y administrativas, sobre todo en lo que concierne a los métodos electorales y de distribución de recursos financieros de las universidades y de las naciones. Además, los jóvenes integrantes de los grupos mencionados promovieron, públicamente, una crítica de la visión única del pensamiento filosófico (positivista y determinista), propusieron la libertad de cátedra y de pensamiento y, sobre todo, la reafirmación de los valores culturales, éticos y estéticos en los que América Latina pudiera emerger como realidad social y política.

Al poner el énfasis en la construcción del vínculo entre los individuos, la nación y la región latinoamericana los jóvenes situaron sus acciones en la esfera pública, abordando un tema de interés general. Pero, sin duda, lo más importante es que levantando las banderas de la libertad académica y exhibiendo públicamente la falta de democracia del gobierno y la administración universitaria pusieron en entredicho lo público de la universidad pública existente. En la región, desde el primer cuarto del siglo XX, innumerables han sido los grupos estudiantiles universitarios que a lo largo de la historia han participado en protestas y manifestaciones contra los proyectos y acciones del Estado, y también contra los de las propias universidades. Y es que el autoritarismo que ha caracterizado a los Estados latinoamericanos, y principalmente al mexicano, no ha estado ausente de los gobiernos universitarios. Por tanto, la universidad pública no ha promovido la participación política de los estudiantes en el gobierno universitario y, en cambio, ha limitado la posibilidad de que desplieguen sus capacidades para utilizar los argumentos persuasivos y para convencer utilizando la razón, las letras y las palabras. Para decirlo claramente: lo público de la universidad pública también se ha traducido en obediencia institucional al mandato estatal y social en cuanto al encargo de sujetar a los estudiantes para que no devengan en sujeto político.

Así que aquí desde la militancia de los jóvenes universitarios y su participación política, lo público de la universidad pública, vinculado con su relación con el Estado, ha socavado su derecho de ser ellos mismos los que sitúan en la esfera pública, a través del diálogo, sus intereses y demandas. Por ello, muchas de las reivindicaciones que han hecho los jóvenes universitarios las han tenido que expresar recurriendo a la violencia. Y es que para que lo público de la universidad pública trascienda el significado que lo relaciona con la dependencia del Estado, los jóvenes estudiantes deben tener una participación legal y real en el gobierno de la institución educativa y poder hacer efectivo su derecho de manifestarse y accionar abierta y públicamente en la sociedad en torno a temas de interés público. Aquí, evidentemente, nos topamos otra vez con el autoritarismo y la intolerancia estatal y social. En esta situación, los jóvenes estudiantes de las universidades públicas son vistos como amenaza a lo que es *propiedad* del Estado.

Lo cierto es que, como ya se mencionó, el concepto de lo público vinculado con la noción de lo estatal sigue siendo una de las connotaciones actuales más recurridas, lo cual le ha otorgado al Estado un enorme poder sobre las universidades públicas. Con base en este poder, ya hace más de 20 años que

ha estado tratando de forjar nuevas identidades basadas en valores mercantiles y de construir lo público desde nuevos significados. De hecho, en la actualidad los jóvenes universitarios, de instituciones públicas y privadas, están siendo invitados a dejar de lado, ya de plano, la identidad de estudiante. De esta manera a la juventud se le está despojando de ataduras institucionales y también de sentidos de pertenencia y responsabilidad social. Esto es necesario para que no haya ya ninguna oposición a que lo público de la universidad se resignifique de acuerdo con los requerimientos del nuevo modelo de sociedad que hoy trata de imponer el Estado: la sociedad del consumo.

Así que el Estado ha abandonado ya la significación que la sociedad moderna, en su etapa vinculada al paradigma del trabajo, le diera a la noción de lo público. Para llenar de contenido la nueva significación, ligada ahora al consumo, se necesita que la juventud más que por estudiantes esté habitada por consumidores. Esto se está logrando al sustituir el papel protagónico que la escuela había tenido en los espacios educativos y en el proceso de socialización de los y las jóvenes por los medios de comunicación. De hecho, éstos ya se han convertido en el nuevo espacio de visibilidad pública y de ejercicio de poder y en los principales encargados de producir los consumidores que requiere el nuevo capitalismo en su pugna por imponer una esfera pública convertida en mercado. Y en este momento cabe citar a Lechner (Gutiérrez, 2006: 215): "Cuando es el mercado el ámbito en que los individuos aparecen en público, éstos solamente pueden reconocerse como competidores".

#### La disputa por el nuevo vuelco de lo público

*El Estado y el interés "público" de despojar a la sociedad de sus bienes y de sus derechos*

Desde que lo público dio el vuelco hacia lo social los intereses económicos fueron los que privaron. Sería ingenuo pensar que este vuelco no fue comandado por tal tipo de intereses, pues cuando lo público moderno se construyó fueron las instancias de corporación burguesas los que lo provocaron y apoyaron.<sup>22</sup> Lo que está pasando ahora es que, en los tiempos que corren, la cara

<sup>22</sup>Recuérdese que los estudiantes del medievo que fundaron la universidad de Bolonia estaban constituidos como gremio.

social de lo público-social está siendo opacada por su cara puramente económica. Por supuesto, lo mismo que antes, el vuelco está siendo promovido por "la clase de arriba" y los más afectados están siendo "los de abajo",<sup>23</sup> quienes están siendo despojados de sus ya de por sí escasos bienes.

Es cierto que "los de abajo" escasamente tienen bienes. Sin embargo, en su fase social, el Estado adquirió la obligación de suministrarles bienes, a los que se les consideró públicos debido al hecho de que su consumo no estaba basado en la rivalidad ni la exclusión, es decir, que su consumo estaba planteado como un derecho de todos y cada uno de los miembros de la sociedad. Vale recordar que tal obligación y responsabilidad de suministro no surgieron "naturalmente" de la voluntad del Estado, sino de luchas y movimientos sociales. Cuando el trabajo se ubicó de lleno en el centro de los intereses públicos, y la educación superior representó su traspaso, educación y trabajo fueron significados y reconocidos como bienes públicos; aunque fuera tan sólo como oportunidad y derecho pasaron a ser parte del patrimonio de todos los individuos de la sociedad.

Con todo y que el Estado-social asumió la responsabilidad de ofrecer educación superior a todos, en un principio la juventud universitaria no fue numerosa, pues a la educación superior no accedían los hijos de familias que no pertenecieran, cuando menos, a las clases medias. Sin embargo, cuando la sociedad industrial requirió grandes masas de trabajadores "educados" empezaron a insertarse mayores cantidades de jóvenes al sector estudiantil. Y, aunque los estudiantes universitarios nunca han sido proporcionalmente muchos, el Estado tuvo que responder al mandato social y apoyar el incremento en la cobertura de la educación superior; entonces fue cuando varias universidades públicas se masificaron. Así fue que lo público de la universidad pública se identificó con el interés común de abrir oportunidades a un mayor número de jóvenes, procedentes de nuevos grupos sociales, para que pudieran acceder a la educación superior. Esta identificación sirvió como patrón de legitimación de la política social de los gobiernos.

Ahora, en el marco de la inserción a la nueva etapa de la economía mundial, el trabajo y también la educación están dejando de estar vinculados a lo social que estaba sustentado en la idea de la promoción, cuidado

<sup>23</sup>La globalización ya no ofrece la posibilidad de llamar a "la clase del capital" burguesía, pues está desterritorializada (no hay burgo de referencia). Ralf Dahrendorf la llama "la clase de arriba" y siguiendo a Sennett se podría llamar "empresariado volátil". La realidad es que en la actualidad, respecto a las divisiones sociales contemporáneas, la orfandad conceptual aqueja a las ciencias sociales.

y distribución de bienes públicos y el apoyo de niveles ampliados de participación y de movilidad social ascendente. En el marco de tal sustento, lo público-social encontraba anclaje en el interés común del fomento a la igualdad social. Pero hoy es justamente contra la igualdad que el nuevo proyecto, impulsado por el Estado neoliberal, se ha levantado, tratando de despojar a los individuos de sus bienes sociales para que se instale entre ellos la competencia por adquirir bienes privados; de hecho, la educación y el trabajo ahora están siendo así significados. Es que para que el nuevo modelo económico funcione se requiere que la competencia adquiera el estatus de interés común ¡Qué paradoja!

En efecto, para que la competencia se convierta en interés de todos los individuos se requiere que no exista la tranquilidad de saber que "hay para todos". Es exigencia del nuevo capitalismo que los bienes sean escasos, independientemente de que esto sea una representación vinculada a la realidad o sólo sea una idea impulsada por los intereses hegemónicos. Los sentimientos de pobreza y escasez son necesarios para que entre los miembros de una sociedad se establezcan relaciones basadas en la rivalidad. Aquí es donde se hace evidente que para que el nuevo modelo económico funcione debe haber escasez de "buenos" trabajos y de "educación de calidad" para que se magnifiquen las diferencias entre los pocos que tienen éxito y los muchos que fracasan. Se advierte entonces por qué el Estado y los grupos empresariales quieren despojar a la sociedad de todo lo que antes le brindara bienestar, ya no sólo para dar paso a la sociedad insatisfecha, sino para que, además, esté intransquila y en ella se arraigue la así llamada sociedad del riesgo.

Quedan hoy todavía indicios del patrimonio social construido a partir de las luchas y los afanes que algunos sujetos políticos, destacadamente los trabajadores, fueron construyendo a lo largo de la historia de la modernidad, principalmente a lo largo del siglo XX, a través de guerras, revoluciones y movimientos sociales. Pero la embestida que el Estado está llevando a cabo hoy se orienta hacia la expropiación de tales construcciones. Como en las universidades públicas se encuentran algunos "ahorros" e "inversiones" colectivas acumulados, generación tras generación, para que los jóvenes tengan la libertad de emanciparse, de ser autónomos y de comenzar (en el sentido que le da Arendt) a ser y hacer algo nuevo, el gobierno y los grupos hegemónicos tienen un interés particular en vulnerarlas.

Estando las cosas como están, el porvenir de la universidad pública es incierto y corre el peligro de ser subastada por la lógica del capital que pugna, por un lado, por ubicar sus servicios y productos en el mercado

y, por otro, de devaluarla frente a las universidades privadas. Instalando la lógica de "las diferentes calidades" muchos jóvenes con educación superior se sienten inseguros y sin ningún patrimonio ni protección; así es como ingresan al mercado para competir por un trabajo. El resultado ya lo sabemos. No fue invento de Hannah Arendt, sino algo que ya estaba inscrito desde que lo público-político dio el primer vuelco para instalarse en lo social: lo público se aleja cada vez más del mundo de la libertad y se identifica con la necesidad de lo económico. Sin la seguridad que brinda ser poseedor de los medios de uso y consumo necesarios para la vida no es posible tener la libertad para la actitud pública (Arendt, 1995: 37). Se trata entonces de despojar a los individuos, y particularmente a los y las jóvenes, de la seguridad que les otorga saber que no están desprotegidos y que cuentan con medios para trascender la propia vida y entrar en el mundo de los intereses comunes.

Se comprende que la universidad pública tiene el deber de defender el patrimonio público-social de los jóvenes. En este sentido, la diferencia entre universidades públicas y privadas descansa en que estas últimas no tienen tal deber, aunque obviamente ambas tienen el derecho. Si las universidades privadas no actúan a favor del interés común es porque no quieren ya que justamente es su naturaleza privada la que las lleva a velar únicamente por sus intereses particulares, tratando de acentuar las diferencias de lo que les es "propio" respecto a lo "común". Así se comprenderá que en modo alguno es un hecho nimio, y mucho menos injustificado, que los recursos de las universidades públicas provengan del Estado; es la sociedad la que los provee para evitar que los intereses privados la despojen de sus bienes. En consecuencia, hoy, en un contexto de disputa, lo público de la universidad pública refiere a la responsabilidad que tiene esta institución de evitar que a los y las jóvenes, estudiantes universitarios o no, les sean expropiados su patrimonio y derechos educativos, heredados por la historia, construidos, incrementados y trasmítidos, hasta hoy, de generación en generación.

Pero la verdad es que en las universidades públicas ya se ha implantado una serie de recetas impuestas por organismos multinacionales que suponen la descalificación de lo público y el ataque a las estructuras que obstaculizan la instalación de la lógica empresarial y del mercado puro. Conscientes o no de sus consecuencias, muchas de estas recetas están siendo implantadas y actuadas por los académicos, directivos y burócratas pertenecientes a la misma comunidad universitaria. Vale entonces preguntar si los jóvenes universitarios están participando en la disputa.

### *Nuevas subjetividades de los y las jóvenes universitarios*

En los y las hoy jóvenes se han encarnado los cambios más fuertes que se operan contemporáneamente. Varios autores han señalado que los modos de ser joven a la entrada del siglo XXI corresponden a sistemas de valores nuevos. La característica principal de esta nueva axiología es que está centrada en el individuo y el interés por lo colectivo sólo aparece en segunda instancia.

Por supuesto, la significación de ser joven varía dependiendo de la situación socioeconómica, el sexo, la educación, la raza, la cultura, etcétera, lo que hace evidente que hoy no existe un solo prototipo de joven, sino distintas formas de serlo. En efecto, el concepto "juventud", en singular, que en la primera modernidad fuera tan conveniente para los grupos en el poder porque evita que se hable de divisiones de clases y de sus contradicciones y efectos, ha feneido y ahora ha pasado a pronunciarse en plural: "juventudes". Cabe aclarar que, con todo, este plural no es ilimitado, pues con ello la categoría perdería su carácter social, y no cabe duda que este carácter sigue vigente.

El proceso de "juventilización" de los estudiantes universitarios, cuyo comienzo, como ya vimos, data de la época cuando dio comienzo la modernidad, ya rindió sus frutos. Hoy, son los propios estudiantes universitarios quienes se identifican a sí mismos como jóvenes. En los tiempos que corren, las identidades desde donde se proyectaron los sujetos políticos a lo largo de la historia moderna han quedado prácticamente vacías de juventud. Ni la de estudiante universitario, tampoco las de trabajador, madre o padre, hija o hija, e incluso ni la de ciudadano o ciudadana evocan sentidos de pertenencia contundentes en los jóvenes. Según muestran diversas investigaciones los hoy jóvenes, cualesquiera que sean sus relaciones con las instituciones, se identifican a sí mismos fuera de identidades institucionales y preferentemente como simplemente jóvenes.<sup>24</sup>

Y es que la escuela ha cedido a los medios de comunicación el papel protagónico en los procesos de socialización. El actual proceso de construcción "desinsitucionalizado" de juventud se lleva a cabo a manera de espectáculo. Como los medios son empresas su principal móvil para dar cabida a la aparición de los jóvenes es la obtención de ganancias. Así que, desde la comunicación, a las juventudes se les transforma en noticia y se

<sup>24</sup>Cabe mencionar que la de "mujer" sí constituye una identidad convocante.

les presenta violentas, intolerantes y delincuentes; o bien como víctimas de la violencia, de la intolerancia y la violencia. Por su parte, a las nuevas expresiones juveniles la sociedad las etiqueta y así nos encontramos con juventudes ególatras, sin pudor y banales (generación "yo"); dependientes de la televisión (generación X), y de Internet y la interactividad comunicativa (generación I), por no citar más.<sup>25</sup> Y los y las jóvenes también refieren sus diferencias y pertenencias culturales utilizando distintos nombres: rastas, punks, skinheads, góticos, darks, fetishers, taggers, emos, cholos, maras, entre otros.<sup>26</sup> A través de un sinnúmero de matrices identitarias los y las hoy jóvenes han conseguido que la sociedad aprecie la diversidad de identidades juveniles presentes en el mundo, y en particular en México.

Los estudiosos y observadores de las juventudes han destacado el hecho de que, en general, los jóvenes contemporáneos presentan conductas de anomia y apatía frente a la política y que, en casi todos los países del mundo y principalmente en los de Latinoamérica, desconfían del Estado y de sus instituciones. La reflexión respecto a la participación política de los jóvenes es un tema sensible para diversos sectores de la sociedad, especialmente para el gobierno y los partidos políticos de nuestro país. Permanentemente se difunden resultados de estudios y encuestas que acusan a los jóvenes de no querer saber nada de la política; de hecho, esta idea ya ha sido colocada en la opinión pública. De esta forma, si antaño se apartó a los estudiantes universitarios de la esfera pública, convirtiéndolos en jóvenes que debían permanecer en el interior de la escuela para prepararse, en los tiempos que corren, a través de los medios de comunicación que crean la opinión pública, se les está empujando a que aparezcan y actúen en la esfera pública, pero con la imagen a cuestas de que no les interesa involucrarse en política, porque después de todo, "así son los jóvenes". Lo que parece es que a través de estas imágenes y opiniones se está dando a los estudiantes universitarios la despedida definitiva de la política.

Entonces, en la época actual, que ha sido llamada "segunda modernidad", "modernidad tardía" o incluso "desmodernización", el concepto de juventud(es) –y por lo tanto el de estudiantes universitarios–, también ha dado un vuelco, pues está siendo vinculado ya no a una etapa de la vida –necesaria para prepararse para ser adulto–, sino que ahora se construye a partir de la *apariencia* y las formas de actuar. Éstas se están imponiendo a los y

las jóvenes, principalmente a través de la publicidad. Claramente salta a la vista que el proceso de "juventinización" de los estudiantes universitarios ha entrado a una nueva etapa. Vale comentar que este nuevo vuelco está promoviendo en la sociedad una cultura "juventinizante", provocando con ello que la sociedad siga siendo adultocéntrica, pero culturalmente "juventinizada". Con ello, se está extendiendo, aún más, el círculo de exclusión de la política.<sup>27</sup>

Si se revisan los recientes datos, informes y estudios sobre las juventudes contemporáneas se observa que quienes son más críticos del Estado y de sus instituciones son los jóvenes sin educación superior pero, en definitiva, el análisis de las fuentes permite afirmar que entre los estudiantes universitarios, de instituciones públicas y privadas, el descrédito de las entidades públicas es grande. Ahora bien, cuando menos en México, entre las instituciones a las que los jóvenes, universitarios y no universitarios, otorgan un mayor nivel de credibilidad aparece la universidad pública. Pero no debemos engañarnos: esta institución ha perdido protagonismo en la construcción de las identidades y no brinda ya a sus estudiantes las condiciones de acogida suficientes para que desarrollem sentimientos de pertenencia ni se identifiquen con su colectividad institucionalizada. Dicho con otras palabras: para los jóvenes estudiantes de nivel superior la universidad ha dejado de representar el territorio primordial en la determinación de sus vidas. Y es que ahora las identificaciones juveniles se procesan intersubjetivamente, a partir de la conformación de límites de adscripción no estáticos ni esencialistas (Valenzuela, 2005: 123).

Cuando la escuela llevaba la voz cantante en los procesos de socialización, el paso por la institución escolar constituía la estrategia presentada como segura para modelar y enfrentar el futuro y la de estudiante constituía una identidad convocante y solidificante de la juventud de los y las jóvenes. Pero ahora que las trayectorias educativas ya no tienen el poder predictivo ni proyectivo que tenían antes, la identidad de estudiante universitario ha abandonado las posiciones ónticas y totalizantes. Hoy en día, el sentido de ser estudiante universitario se define a través de procesos de auto, pluri y heterorrepresentación. Aunque para algunos jóvenes pueda coincidir con los

<sup>25</sup>En este caso estamos hablando de generaciones no de clases de edad.

<sup>26</sup>En cambio ahora la referencia es a lo que se llama "culturas juveniles".

<sup>27</sup>En esta nueva etapa no sólo los jóvenes sino también los adultos están siendo construidos socialmente con las pautas de la "juventinización", en cuanto que el aspecto juvenil se ha convertido en un deber ser de la aparición en público (apariencial). Esta tendencia tiene que ver con lo que en ciencias sociales se denomina "juventinización de la sociedad" y no cabe interpretarla como un acercamiento entre generaciones, sino como la reducción del espacio de reconocimiento social y de diferenciación de los jóvenes y con la emergencia del mundo del consumo como el nuevo mundo de lo público.

prototipos definidos desde las representaciones dominantes, por lo general, se establecen relaciones conflictivas entre estas representaciones y las múltiples, móviles, selectivas, desinstitucionalizadas y desterritorializadas identidades a las que los jóvenes estudiantes universitarios se autoadscriben.

Además, la identidad de estudiante universitario ya no es lo que era porque tampoco la universidad es lo que era. Esto es importante decirlo porque de acuerdo con lo que menciona Dubar (1991: 8) la identidad no es otra cosa que el resultado estable y provisorio, individual y colectivo, subjetivo y objetivo, biográfico y estructural de los diversos procesos de socialización que, conjuntamente, construyen los individuos y definen las instituciones. Hoy, en verdad, ya son varias las universidades públicas que han sucumbido ante los imperativos del mercado. Tantas son ya que en el sistema de educación superior está operando la lógica de la competencia y las universidades públicas están teniendo que implementar estrategias de mercado para mostrarse ante la opinión pública como competitivas pues resulta necesario mantener un lugar digno dentro de las listas clasificadorias y *rankings*, desde donde ahora se mide la competitividad institucional y se pretende orientar el financiamiento público.

Cada vez hay más jóvenes que no están pudiendo estudiar por falta de recursos y muchos son los que su permanencia en la universidad depende de que también trabajen o de que reciban becas. Por cierto, éstas ya no funcionan como las tradicionales, sino que están siendo sustituidas por becas-crédito. Las entidades bancarias cada vez están más presentes en el terreno educativo, ya sea gestionando becas o persuadiendo a los alumnos para que soliciten créditos de ayuda al estudio, o convenciendo a las familias de que están en riesgo de no poder dar a sus hijos educación superior y que, por ello, será mejor que adquieran, cuanto antes, un seguro para que cuando los niños crezcan puedan ir a la universidad. Al convertir a la educación en un elemento necesario para la competencia entre individuos, jóvenes y adultos están pasando a ser clientes o deudores de empresas privadas con fines de lucro. Por su parte, varios profesores e investigadores de universidades públicas ya se encuentran vendiendo sus productos y compitiendo por reconocimientos, becas y estímulos. Aquí es donde se evidencia con claridad que hoy lo público político y social de la universidad pública se encuentra ya profundamente lacerado.

Los jóvenes universitarios de hoy lejos están de vivir apartados de la realidad social y política que está afectando a la sociedad en su conjunto. La estancia en las universidades ya no los protege de las desigualdades ni

de la pobreza, en tanto que en las universidades públicas, y también en muchas privadas, las desigualdades y la pobreza están más que instaladas, cuando menos en países como México. El paso por la universidad tampoco promete a los jóvenes que su condición de vida mejorará cuando terminen sus estudios. Ciertamente, la precariedad del presente y los riesgos que ofrece el futuro enfrentan día a día a los estudiantes universitarios a escenarios de escasez de tiempo y de profunda necesidad. Es así como se reduce la posibilidad de que los estudiantes universitarios, y en general los jóvenes, lleven a cabo acciones políticas.

Pero siendo éste el contexto de la vida cotidiana, ciertamente los jóvenes estudiantes, y también otros jóvenes, están expresando rechazo. Porque, aunque efectivamente tenemos que admitir que hay desencanto y frustración por lo que ofrece y promete a los jóvenes la identidad de estudiante universitario, lo cierto es que la instalación de las lógicas empresariales en las universidades públicas es un asunto que los afecta, y mucho. Así que aunque las relaciones existentes entre los jóvenes y la institución universitaria y entre ellos y la acción política se caractericen por profundos quiebres y distanciamiento hay indicios de que muchos y muchas jóvenes estudiantes no se están dejando "juventilizar" con el molde del prototipo de juventud que construye y promueve su existencia al utilizar imágenes de individuos y grupos despolitizados, inconsistentes, irresponsables, disruptivos e irracionales.

Así que si bien es cierto que las juventudes de hoy, incluidos los universitarios, rechazan participar en política a través de los canales institucionales y por medio de métodos convencionales, hay investigaciones que permiten concluir que muchos jóvenes estudiantes lejos de restarle importancia a la vida política poseen un significado novedoso de "lo político". Investigadores de la condición juvenil han podido rastrear en las relaciones cotidianas de los y las jóvenes formas alternativas de organización y participación en asuntos de interés colectivo y social (Reguillo, 2000: 34). Entonces, hay evidencia de que en la actualidad hay condiciones juveniles específicas que tienen interés por la sociabilidad y por lo político, y cuya manera de participar puede que ya no sea en organizaciones, pero sí en causas itinerantes: un día puede ser la defensa de los pueblos indígenas y, otro, por qué no, la del carácter público de la universidad pública.

A unos años del fin del milenio, el conflicto estudiantil que tuvo lugar en la universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) mostró, entre muchas otras cosas, que la juventud universitaria aún cree en la importancia de la educación (Rochin, 2002, 337) y que los estudiantes están dispuestos

a defender sus derechos expresados en el carácter público de la universidad pública. De hecho, éste fue el sentido de varios de los puntos del pliego peticionario. La demanda nodal que se debe destacar aquí es el llamado que aparece en el pliego a que la universidad pública respete su compromiso con su carácter público. Este compromiso la obliga, entre otras cosas, a brindar oportunidades de educación superior a todos los mexicanos y de allí que en las representaciones sociales sobre el conflicto se haya quedado grabada la imagen de que fue una lucha contra el alza de las cuotas y a favor de la gratuidad. Así que la idea de que los jóvenes luchan sólo por metas simbólicas y no se involucran en el logro de sus propias condiciones materiales no puede sostenerse. Menos aún cuando recientemente en varios países del mundo los jóvenes universitarios han librado luchas para defender lo público de la universidad pública.<sup>28</sup> Recordemos, por ejemplo, el conocido Plan Bolonia o los sucesos de Francia y Grecia en 2006. Y qué decir de las manifestaciones que han hecho debido al número cada vez creciente de rechazados de las universidades públicas.

Todo esto es mucho y poco a la vez. Es poco, en cuanto se trata de iniciativas de alcances limitados y movidas por la reacción y por la defensa de intereses propios y, en cambio, no aparece aún una propuesta de proyección al futuro de tales intereses, desde donde pudiera tomar cuerpo un proyecto de sociedad alternativo al proyecto desocializado que hoy está proponiendo el Estado. Es mucho, sin embargo, porque estos hechos volvieron a traer a la escena la lucha estudiantil, ausente durante mucho tiempo, y porque demuestran, por un lado, que hay jóvenes que son reflexivos y que, por lo tanto, cuentan con la condición exigida para constituirse como sujetos.<sup>29</sup> Por otro, que tienen una voluntad colectiva de resistir los embates de la política y de los políticos que hoy están instalando en el mundo los valores del mercado. En todo caso, lo que todo esto evidencia es que los estudiantes universitarios contemporáneos ya no pueden ser considerados como individuos en transición o en preparación.

Lo aquí relatado nos recuerda que los que hoy vivimos hemos sido testigos de que hay jóvenes que hoy están tratando de impedir que lo público de la universidad pública deje atrás valores ligados con lo compartido, la solidari-

<sup>28</sup>Que quede claro: lo que hoy están defendiendo los y las jóvenes no es a la institución universitaria, sino el carácter público de la universidad. Esto es importante aclararlo para no suscitar confusiones después de haber afirmado que los y las estudiantes universitarios de hoy desconfían de las instituciones y no construyen sentidos de pertenencia ni identidades institucionalizadas.

<sup>29</sup>Véase nota 2.

dad y con lo que es interés de todos, y en cambio se oriente únicamente hacia la empresarialización, la competencia y el consumo. Pero para que su lucha sea políticamente exitosa es necesario que la sociedad reconozca la importancia de su quehacer y les devuelva la confianza y respeto que las imágenes construidas y difundidas en torno a los y las jóvenes les han arrebatado, deliberadamente. Es necesario que el actuar político que están llevando a cabo los jóvenes, para defender sus propios derechos y el patrimonio social, nutra la opinión pública a favor de la contienda contra el autoritarismo del Estado y su afán mercantilizador de los bienes públicos. Sólo así surgirá el público (otra vez en el sentido que le da Habermas) que ocupe el espacio público hoy controlado, y cada día más, por el Estado y los grupos hegemónicos. Sólo así el Estado y estos grupos se verán obligados a aparecer públicamente y debatir mediante un discurso argumentativo y racional sobre el vuelco que le están queriendo dar al carácter público de la universidad pública. Pero, ¿será que las burocracias de la universidad pública están dispuestas a domar sus instintos de poder sobre los estudiantes y serán capaces de dejar de llevar a cabo acciones tendientes a sujetarlos política y socialmente? ¿Será que las autoridades de la universidad pública comprenderán que en los tiempos que corren no pueden ser sólo ellas las que toman el micrófono de la defensa de la educación pública frente al Estado, pues no se trata tan sólo de defender presupuestos, sino de reconstruir, desde nuevos parámetros, lo público de la universidad pública y que es a los jóvenes a quienes les toca llevar esta batuta y a las autoridades acompañarlos y apoyarlos? O, cómo tantas otras veces ha pasado, será incluso en el interior de las propias universidades públicas desde donde se inhiba el derecho de los y las jóvenes a participar en las decisiones políticas y, cuando lo hacen, ahí mismo se geste la apariencia y se difunda la imagen de que los jóvenes, sean estudiantes o no, son desobedientes, rebeldes, violentos y hasta delincuentes.

## Bibliografía

- ALDEA, Vaquero (1993), *Historia de la educación en España y América*, Madrid, Morata.
- ALTBACH, Philip (2007), "Introduction: the Underlying Realities of Higher Education in the 21st Century", en P. Altbach y P. McGill Peterson (eds.), *Higher Education in the New Century: Global Challenges and Innovative Ideas*. xv-xxx, Rotterdam, EUA, Sense Publishers.

- ARENDT, Hannah (1983), *Conditions de l'Homme Moderne*, París, Calmann-Levy.
- \_\_\_\_\_(1996), *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
- \_\_\_\_\_(2003), *Entre pasado y futuro*, Barcelona, Península.
- BALARDINI, Sergio (2000), "De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud", en *Última década 13*, Chile, CIDPA.
- BARICO, Alessandro (2008), *Los bárbaros. Ensayos sobre la mutación*, Barcelona, Anagrama.
- BARTOLOMÉ MARTÍNEZ, Bernabé, Buenaventura Delgado (1992), *Historia de la educación en España y América*, Madrid, Morata.
- BAUMAN, Zygmunt (1998), *La globalización. Consecuencias humanas*, México, FCE.
- \_\_\_\_\_(2005), *Modernidad y ambivalencia*, México, Anthropos-CIIH-UNAM.
- \_\_\_\_\_(2007), *Miedo líquido: la sociedad contemporánea y sus temores*, Barcelona.
- BENBENASTE, Narciso (2004), "Los antecedentes de lo público en la Edad Media", en *Hologramática*, año I, núm. 1, Lomas de Zamora, Argentina, F.Cs.Ss.U.N., pp. 15-33.
- BONVECCIO, Claudio (1991), *El mito de la universidad*, México, UNAM-Siglo XXI.
- BRUNNER, José Joaquín (2000), "Educación superior: desafíos y tareas", Bilo. Res [online], vol. 33, núm. 1, Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid)
- \_\_\_\_\_(2008), *Transformaciones de la universidad pública*, Santiago de Chile, CEME, [www.archivochile.org/edu/doc\\_analit/est\\_doc\\_analit00002.pdf](http://www.archivochile.org/edu/doc_analit/est_doc_analit00002.pdf)
- CHAFUEN, Alejandro (1967), *Faith and liberty: the economic thought of the late scholastics*, EUA, Lexington Books.
- \_\_\_\_\_(1991), *Economía y ética. Raíces cristianas de la economía de libre mercado*, Madrid, Ediciones Rialp.
- CORETH, Emerith et al. (1994), *Filosofía cristiana. Vuelta a la herencia*, vol. II. Madrid, Ediciones Encuentro.
- DE GARAY, Adrián y Miguel Casillas A. (2002), "Los estudiantes como jóvenes. Una reflexión sociológica", en Alfredo Nateras (coord.), *Jóvenes, culturas e identidades urbanas*, México, UAM-Z, Miguel Ángel Porrúa.
- DELGADO, Manuel (2008), *El animal público*, Barcelona, Anagrama.
- DE RIDDER-SYMOENS, Hilde et al. (1994), *Historia de la universidad en Europa. Volumen I: Las universidades en la Edad Media*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- DEWEY, John (1927), *The public and its problems*, EUA, Alan Swallow.
- DUBAR, Claude (1991), *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, París, Armand Colin.
- \_\_\_\_\_(2000), *La crise des identités*, París, PUF.
- DUBET, François (1994), *Sociologie de l'expérience*, París, Seuil.
- \_\_\_\_\_(2002), *El declive de la institución*, Barcelona, Gedisa.
- \_\_\_\_\_(2005), *La escuela de las oportunidades*, Barcelona, Gedisa.
- FISCHMAN G. E. y N. P. Stromquist (2008), "Globalización y su impacto en las universidades de los países del Tercer Mundo", en *Revista Mexicana de Educación* 1014, México, pp. 64-71.
- FOUCAULT, Michelle (1993), *La arqueología del saber*, México, Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_(2001), *Defender la sociedad*, México, FCE.
- \_\_\_\_\_(2005), *The hermeneutic of the subject. Lectures at the College of France 1974-1975*, EUA, Palgrave Macmillan.
- GARCÍA SALORD, Susana (2008), "De historias omitidas en la UNAM: acerca del pretexto baladí", en María Herlinda Suárez Z. y J.A. Pérez Islas, *Jóvenes universitarios en Latinoamérica*, hoy, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- GIDDENS, Anthony (1997), *Modernidad e identidad del yo*, Barcelona, Península.
- GIROUX, Henry (2000), *La inocencia robada. Juventud, multinacionales y política cultural*, Madrid, Morata.
- GREGOROVIUS, Ferdinand (2001), *Roma y Atenas en la Edad Media*, México, FCE.
- GURZA LAVALLE, Adrián (1998), *Estado, sociedad y medios: reivindicación de lo público*, España, Plaza y Valdés.
- GUTIÉRREZ, Paulina y T. Moulian (2006), *Obras escogidas de Norbert Lechner*, vol. II, Santiago de Chile, Lom.
- HABERMAS, Jürgen (1986), *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, México y Barcelona, Gustavo Gili.
- LEVY, Daniel (1995), *La educación y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*, México, UNAM, Flacso, Miguel Ángel Porrúa.
- LOAEZA, Soledad (1998), *Clases medias y política en México*, México, El Colegio de México.
- MARGULIS, Mario (ed.) (2008), *La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y juventud*, Buenos Aires, Biblos.
- MARSISKE, Renate (coord.) (1999), *Movimientos estudiantiles en la historia de Latinoamérica*, México, CESU, Plaza y Valdés.
- ORTEGA, Félix (1994), *El mito de la modernización: las paradojas del cambio social*, Barcelona, Anthropos.
- PÉREZ ISLAS, J.A. et al. (2008), *Teorías sobre la juventud. Las miradas de los clásicos*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- RABOTNIKOF, Nora (2005), *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM-IIF.
- RAMÍREZ GONZÁLEZ, Clara Inés et al. (2001), *Tan lejos tan cerca. A 450 años de la Real Universidad de México*, México, UNAM.
- REGUILLO, Rossana (1999a), *Las culturas juveniles: un campo de estudio. Breve agenda para la discusión*, México, ITESO, Guadalajara.
- \_\_\_\_\_(1999b), *Poderes sedentarios, narrativas itinerantes. Notas sobre políticas de identidad*, Guadalajara, México, ITESO.
- \_\_\_\_\_(2000), *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*, Buenos Aires, Norma.

- ROCHÍN VIRUES, Dinah M. (2002), "La huelga universitaria. ¡Una manifestación de las culturas juveniles de fin de milenio?", en Alfredo Nateras (coord.), *Jóvenes, culturas e identidades urbanas*, México, UAM-Z, Miguel Ángel Porrúa.
- ROMERO, J. L. (1975), *La Edad Media*, México, FCE.
- SLAUGHTER, S. y G. Rhoades (2004), *Academic Capitalism and the New Economy: Markets, State, and Higher Education*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- SANTOS SANS, Antonio (2005), *Monarquía o república. Consideraciones acerca del significado político de la actual democracia española*, Madrid, Fundamentos.
- SENETT, Richard (2006), *La cultura del nuevo capitalismo*, Barcelona, Anagrama.
- SUÁREZ ZOZAYA, M. H. y J. A. Pérez Islas (2008), *Jóvenes universitarios en Latinoamérica, hoy*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- TOURAINE, Alain (1997), *¡Podremos vivir juntos!*, Buenos Aires, FCE.
- TÜNNERMANN B., Carlos (2000), *Universidad y sociedad. Balance histórico y perspectivas desde Latinoamérica*, Caracas, Comisión de Estudios de Posgrado, Facultad de Humanidades y Educación, Universidad Central de Venezuela.
- ULLMAN, W. (1983), *Historia del pensamiento político en la Edad Media*, Barcelona, Ariel.
- VALENZUELA, José Manuel (2009), *El futuro ya fue*, México, El Colegio de la Frontera Norte.
- \_\_\_\_\_(s/f). "Juventudes latinoamericanas", en Jesús Martín-Barbero, *América Latina, otras visiones desde la cultura*, Colombia, Andrés Bello.
- VENTURA BLANCO, Javier (coord.) (1999), *Perspectivas económicas de la educación*, España, Edicions de la Universitat de Barcelona.
- VOLOSHINOV, Valentin N. (1973), *Marxism and the Philosophy of Language*, EUA, Seminar Press in liaison with the Harvard University Press and the Academic Press.
- WALLERSTEIN, Emmanuel (1998), *El moderno sistema mundial, III. La segunda era de gran expansión de la economía: mundo capitalista, 1730-1850*, México, Siglo XXI.
- WEINTRAU, J. y K. Kumar (eds.) (1997), *Public and Private in Thought and Practice*, Chicago, Chicago University Press.
- ZIMMERLING, Ruth (1993), *El mito de la opinión pública*, Cuadernos de Filosofía del Derecho, núm. 14, Doxa, Alicante, España.

El devenir de la Universidad como espacio público: una trayectoria larga e incierta

Susana García Salord\*

Entre otros, Pierre Bourdieu señala que "el orden de lo "público", de la "cosa pública", se constituye históricamente a través de la emergencia de un campo en el que unos actos de interés general, de servicio público, puedan ser posibles, estimulados, conocidos, reconocidos y recompensados" (Bourdieu, 1997: 195-196). En México, la disputa por el reconocimiento de la educación como un bien cultural necesario para la formación del ciudadano, el desarrollo económico del país y la conformación de la sociedad mexicana como una sociedad justa, libre y democrática, se desarrolló al calor de la disputa por construir un estado nacional y una república federal y democrática. Intento –siempre vigente a lo largo del siglo XIX– de crear un orden que pasó por establecer la distinción entre derechos, obligaciones y necesidad social disputando el carácter obligatorio, gratuito y laico de la educación, así como los márgenes de la libertad profesional y de enseñanza.

En estas disputas resultó hegemónica la posición que pugnaba por un Estado garante y responsable de la tarea educativa, sin embargo, la incorporación de la universidad como parte de la "cosa pública" no fue algo fácilmente aceptado, ni tampoco promovido por todos los sectores interesados en la educación superior y el desarrollo científico, y menos aún, por los grupos que disputaban el poder político y ocupaban el aparato de gobierno. Por el contrario, la posibilidad, el reconocimiento y la recompensa de esos actos de interés general a los que alude Bourdieu presentan una larga e incierta trayectoria, al ser objeto de ríspidas disputas políticas, sociales, intelectuales y pedagógicas.

\*Investigadora del Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas, profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y miembro del Seminario de Educación Superior. Universidad Nacional Autónoma de México, D.F. CP 04510. Correo electrónico: salord@servidor.unam.mx

En esta trayectoria me interesa destacar las tensiones sobre las que se desarrollan el interés común –como simiente y cimiento de las instituciones que encarnan un bien público– y el interés por el desinterés, como interés específico del trabajo intelectual y de los espacios de producción de bienes culturales.<sup>1</sup> Quiero centrarme en dicha cuestión porque en los estudios sobre la actual situación del campo universitario se advierte que la hegemonía de la lógica mercantil, propia del campo económico, ha interferido la consolidación del interés por el desinterés como brújula del trabajo intelectual (académico y escolar) y, la cristalización de una brecha social entre los universitarios ha socavado las bases del siempre vulnerable interés común, que articula y hace posible la existencia de la universidad pública.<sup>2</sup>

Tomaré como objeto de esta reflexión el proceso de gestación de la UNAM, centrándome en la conformación de los universitarios como un grupo social particular. Me interesa rescatar este hilo de la compleja trama de la historia de la Universidad porque el retorno a los orígenes es uno de los caminos posibles para pensar el porvenir.

Podemos ubicar el principio de dicha trayectoria en los inicios del siglo XIX y en el marco de las luchas por la independencia, cuando la Real y Pontificia Universidad de México –fundada en 1551– se convierte en el reducto de un grupo social en extinción: “los doctores” (Pavón Romero, 2001; Alvarado, 2001; Aguirre, 2003). La razón que justifica este principio –dentro de la arbitrariedad inherente a todo principio– es que la fundación de una Universidad Nacional tuvo que disputarse al “significado de facción” que asumió la Universidad como institución (O’Gorman, 1949); esa suerte de fantasma en el que devino la universidad de los doctores. Un hito en este devenir se registra en octubre de 1833 cuando, con el primer decreto de clausura de la Real y Pontificia, inicia lo que O’Gorman llama su “historial de muertes y resurrecciones” y cuya trayectoria es la siguiente:

<sup>1</sup>Retomando a Pierre Bourdieu, entiendo el “interés por el desinterés” en el sentido universal de acción desinteresada que es inherente al trabajo con el conocimiento y la cultura, en la medida en que no se oriente por el interés del beneficio personal, la ganancia, el poder, los honores y la utilidad propios de otros campos de actividad, tales como el campo del poder, el político y el económico (Bourdieu, 1997: 195)

<sup>2</sup>Aludo a la distancia social que existe entre los universitarios que han establecido una posición social –diferente de la que provienen por origen familiar– a partir de construir una posición en la universidad y las nuevas generaciones que –en porcentajes significativos– mantienen como constante a lo largo del siglo, el estar constituidas por jóvenes que representan la primera generación de sus grupos familiares que, en cada coyuntura, accede a los niveles de enseñanza medio superior y superior.

Clausuras			Reaperturas		
Fecha	Situación	Intervalo	Fecha	Situación	Intervalo
19-10-1833	Se suprime por decreto expedido por Valentín Gómez Farías.	9 meses	31-7- 1834	El General Santa Anna decreta la reapertura.	23 años
12- 9-1857	Triunfante la revolución de Ayutla, Comonfort la suprime.	6 meses	5- 3- 1858	Se reabre en el gobierno interino de Félix Zuloaga.	3 años
23- 1-1861	República Restaurada. Benito Juárez la vuelve a clausurar.	2 años	1863	Las fuerzas francesas ocupan la capital, la reabren.	2 años
30-11-1865	Cierre definitivo por decreto del emperador Maximiliano I.	45 años	18-6-1910	Durante la presidencia de Porfirio Díaz se funda la Universidad Nacional de México.	

Podemos ver que en ese historial de treinta y dos años, la Universidad permanece abierta la mayor parte del tiempo (28 años) y la turbulencia de clausuras y reaperturas ocurre entre septiembre de 1857 y noviembre de 1865, fecha de su supresión definitiva. En este lapso de ocho años, cristalizará el “significado de facción” de la universidad, al ser instituida como objeto de la disputa política que confronta a liberales y conservadores.

Pero, los historiadores advierten también que la Universidad había desaparecido ya de hecho cuando su existencia se dirimió en el escenario de la disputa política y, que si bien, la estocada final a esta “momia” –como le diría Sierra en 1910– la dará el liberalismo, no será de manos del grupo liberal nativo sino de Maximiliano, el emperador europeo más leal a sus tradiciones que a los partidarios del conservadurismo mexicano que le ofrecieron el poder.

El significado de facción se construye entonces sobre la previa descomposición de la Real y Pontificia, como espacio social, en el transcurrir del siglo XVIII y al compás de la emergencia de un nuevo sector ilustrado y liberal de origen no universitario.

Justo Sierra no inscribirá a los nuevos universitarios como herederos de los “viejos doctores” y negará la filiación de la nueva Universidad con aquella hija de la Iglesia y del Rey. Su filiación la reconocerá en los nuevos ilustrados que nacieron en los lugares alternos a dicha institución. En este reconocimiento, Sierra se instituirá en un heredero sin herencia, porque

dichos ilustrados, por negar a la vieja institución, negarán a la nueva o no estarán dispuestos a jugarse por ella. La disputa por una universidad pública, con carácter de universidad Nacional, requerirá entonces de la construcción previa del lugar propicio para demandar la emergencia de los universitarios como un nuevo grupo social.

En este registro se advierte que la confrontación política, ideológica e intelectual alrededor de la Universidad opera sobre una disputa social de fondo, esto es, si la existencia de una clase ilustrada podía y debía ser sostenida por los dineros de la Nación, en virtud de que dicha clase se reivindica a sí misma como la portadora de un interés desinteresado, esto es, portadora de la función docente que, correspondiendo al Estado, debe ser realizada por quienes tienen la "competencia específica" para hacerlo, garantizando así la libertad indispensable que requiere dicha tarea. La posibilidad de ser de la universidad como parte del espacio público se instituirá así en una tensión original: la demanda del reconocimiento del desinterés como el interés interesado de un grupo social particular: los ilustrados.

En breve, la disputa política –objetivada en el significado de facción que se otorga a la Universidad– encubre la tensión que sostiene a los espacios públicos de producción cultural y que Bourdieu sintetiza en la pregunta "¿Es posible un acto desinteresado?" (Bourdieu, 1997).

En 1865 inicia otro tramo de la trayectoria. Se trata de los 45 años (1865-1910) en los que en México se impartió educación superior y se desarrolló la investigación científica sin que existieran las universidades. Los historiadores han registrado que en este periodo la idea de universidad es silenciada (O'Gorman, Mayer y Cházaro, 1992; Alvarado, 1996, entre otros). Reconstruyendo este tramo es posible precisar que el silencio se rompe primero en dos oportunidades: en 1875, cuando un movimiento estudiantil resucita la idea de universidad sin un contenido preciso y, en 1881, cuando Justo Sierra presenta un proyecto y una iniciativa de creación que no prosperó.

A partir de ahí, dicha propuesta siempre estará en juego: entre 1881 y 1901, la necesidad de crear una universidad se disputará acoplada a la disputa por la hegemonía de un proyecto educativo integral, fundado en una noción de democracia y de sociedad y del papel que debe jugar la "clase ilustrada" y, entre 1901 y 1910, cuando dicho proyecto es ya un programa de gobierno, la idea de universidad comenzará a concretarse en las tareas puntuales destinadas a preparar su fundación como "la corona" de la gran obra educativa nacional.

Digamos entonces que el silencio se construye en los diez años transcurridos entre 1865 y 1875, lapso en el que la fisonomía de la "cosa pública" estaba en conformación y, en lo que respecta al ramo de la educación, la reorganización de la instrucción pública se debatía entre positivistas –como corriente hegémónica– conservadores, liberales y católicos y las múltiples combinaciones que entre ellas fueron surgiendo.

Al calor de esta reorganización y de estas polémicas, la reproducción de los grupos ilustrados se registra en un conjunto diversificado de instituciones –de vieja y nueva data– tales como Institutos, Academias, Colegios Civiles, Comisiones, Gabinetes y Laboratorios;<sup>3</sup> incluidas la Escuela Nacional Preparatoria, de nueva creación (1867) y las viejas escuelas de formación profesional, reorganizadas ahora como Escuelas Nacionales. Para 1875, la formación secundaria y profesional estaba a cargo de los gobiernos de los Estados y de la Unión en el Distrito Federal y en menor medida de la iglesia católica, quien impartía este nivel de formación en los Seminarios Eclesiásticos.<sup>4</sup>

La intervención mayoritaria del Estado en la educación superior no se debía, según José Díaz Covarrubias, titular de Instrucción Pública, a una intención de monopolizarla, sino que era fruto de la necesidad de no dejarla desprotegida frente a la ausencia de otros grupos –que no fuera el clero– que estuvieran interesados en asumir dicha responsabilidad y que contaran con los recursos económicos necesarios para hacerlo (Díaz Covarrubias, 1975: CXLII).

El mismo funcionario advierte que, para esa época, todavía existe mucho de la tradición colonial y que la transición se halla aún en su "infancia" (Díaz Covarrubias, 1975: CXLVII). La Pontificia Universidad había recibido la estocada final, pero "el clero" también reorganizaba sus posiciones (Bazant, 1993).<sup>5</sup>

<sup>3</sup>Según los registros de Eli de Gortari, entre 1833 y 1910 se crearon 46 asociaciones de diverso tipo y de diferentes disciplinas para el desarrollo de la investigación en México; 20 de las cuales ya existían en 1875 y nueve de ellas fueran creadas entre 1865 y 1875 (De Gortari, 1980: 316-341).

<sup>4</sup>Existían 93 instituciones de instrucción preparatoria y profesional con un total de 15,517 alumnos; 69 eran públicas: 54 colegios con 9,337 estudiantes hombres; 15 con 2,300 estudiantes del "bello sexo" y 24 Seminarios Eclesiásticos con 3,800 alumnos. La denominación seminarios, dice Covarrubias, "está monopolizado por el Clero, y no representa ya sino los Colegios que él sostiene para la carrera eclesiástica, no obstante que es común que se dé en ellos otra instrucción que no tiene ese carácter" (Díaz Covarrubias, 1975).

<sup>5</sup>En 1875 todavía no se contaba con una ley orgánica federal sobre títulos profesionales y, si bien, desde 1859 en adelante, la iglesia ya no tiene facultad de expedir y validar títulos, en muchos Estados se les concede todavía dicha atribución; por lo que los gobiernos estatales para expedir los títulos oficiales se basaban en estudios y en exámenes verificados en los Seminarios Eclesiásticos (Díaz Covarrubias, 1975: CLXXX).

Las polémicas alrededor de la libertad de enseñar y la libertad profesional eran ríspidas. Entre abril y mayo de 1875 se registra un movimiento estudiantil que, demandando el cierre del internado, cuestiona los métodos disciplinarios y rechaza la injerencia del Estado en la educación superior. La generación joven es quien, en ese momento, resucita la idea de universidad al establecer la reivindicación de una "universidad libre", aunque sin precisar su contenido (Alvarado, 1999).

Para estas fechas, Justo Sierra –inserto por origen familiar en la red social de las élites políticas e intelectuales– es un joven de 27 años de edad, abogado y diputado suplente por Chicontepec, Veracruz, secretario interino de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia y cuenta con una trayectoria periodística y literaria que, iniciada en 1868, inducido por Ignacio Altamirano, le había conferido ya presencia propia en dicho medio de la capital (Dumas, 1986).

Sierra acuerda con la posición liberal del movimiento estudiantil y reivindica la existencia de "universidades libres subvencionadas por el Estado", diciendo que ésta "es la verdadera clave de todo sistema definitivo de enseñanza libre"<sup>6</sup> (Sierra, 1984: 36). Registramos aquí una de las premisas básicas de su posición en el devenir de toda su trayectoria: "Difusión normal de la enseñanza primaria por medio de la obligación, elevación constante de la enseñanza superior por la libertad" (Sierra, 1984: 34).

Seis años después, en febrero de 1881, será Sierra quien introduzca nuevamente la idea de crear una Universidad. Para él había llegado "el tiempo de emancipar la enseñanza secundaria y superior de la tutela del Estado en todo lo que atañe directamente a la propagación de la ciencia, que debe estar sometida a la dirección de un cuerpo técnicamente competente" (Sierra, 1984: 77).<sup>7</sup> El escenario es el inicio de la gestión presidencial del General Manuel González (1881-1884) y, el de una coyuntura en que, desde el aparato de gobierno, se sancionan un conjunto de reformas antipositivistas al plan de estudio de la Preparatoria.<sup>8</sup>

<sup>6</sup>Sierra lo dice así: "[...] desembarazado del papel de educador que compete a la familia, tratándose de hombres que aún no son ciudadanos, con la abolición del internado, [el Estado] puede en libertad crear un sistema de enseñanza superior digno de nuestro porvenir. Pero puede hacer una cosa mejor, puede considerar la enseñanza superior como independiente, y esta es la verdadera clave de todo sistema definitivo de enseñanza libre" ("Libertad de instrucción", *El Federalista*, México, 30 de abril de 1875).

<sup>7</sup>"El gobierno y la Universidad Nacional", *La Libertad*, México, 5 de marzo de 1881.

<sup>8</sup>Las reformas se realizaron en las gestiones de Ignacio Mariscal y de Ezequiel Montes en la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública (Ducoing, 1990). En 1884, Sierra explica que éstas fueron

En este momento, Sierra se incluye en el perfil de "hacedor polifacético" que identifica la posición social del intelectual de la época: ya es jefe de familia, vive de sus ingresos como periodista, diputado y profesor en la Escuela Nacional Preparatoria y es "ensayista, novelista, poeta –sobre todo poeta–" (Dumas, 1986: 158). Como integrante de una generación nueva de "liberales civilistas y no militares" que "están contra la violencia armada y se dedican a disuadir a la opinión pública", Sierra combate "desde la tribuna y con la palabra, la razón y el texto" y participa en la fundación de dos periódicos: *El Bien Público* (1876) y *La Libertad* (1878) (Sánchez Rivera, 2009: 6).

Entre 1875 y 1881, Justo Sierra transita de "liberal rebelde" a "positivista liberal" y, "venido a empellones a la realidad de las cosas" (Dumas, 1986: 182), comienza a prefigurar el lugar de los nuevos ilustrados: intervenir en la realidad nacional y ejercer la crítica desde adentro del "sistema".

La creación de la Universidad Nacional se disputará entonces desde dicho lugar. Sierra publica el proyecto en los periódicos y convoca al debate público entre "los peritos" en la materia. Registramos aquí la práctica de la consulta como un mecanismo de cooperación, que será un signo de la larga etapa de gestación de la institución: "no somos sino pigmeos, y para ser un gigante necesitamos unirnos todos en un solo esfuerzo", dirá Sierra en la celebración de sus 62 años, en agosto de 1910 (Dumas, 1986). Así es que, en la larga búsqueda de consenso, Sierra insistirá permanentemente que lo que ha puesto a consideración es un "proyecto":

Lo que he buscado es el modo de dejar a sus anchas a los redactores de los Estatutos para que puedan vencer las dificultades prácticas que una creación tan vasta y tan compleja debe traer consigo, dificultades que una sola persona no puede prever. Sería para mí una gran satisfacción que las anteriores líneas hayan modificado las dudas del señor Ruiz, y que personas tan competentes como él sigan su ejemplo; para que con tan distinguida cooperación pueda yo llegar a un proyecto autorizado de veras por la ilustración y la experiencia<sup>9</sup> (Sierra, 1984: 71).

Como sabemos, el debate fue escaso y se registra entre febrero y abril de 1881, lapso en que Sierra presenta el proyecto en los periódicos y luego la

un "golpe de estado escolar" que mutiló los planes de estudio, y advierte que el verdadero problema es la "crisis latente" en dichas escuelas: "el nivel de los estudios caía –dice Sierra– el entusiasmo por la ciencia, la curiosidad científica, despertada en el seno de una generación por la palabra apostólica de Barreda, tendía a extinguirse" y ejercía poca influencia en el "espíritu escolar". "Los premios en las escuelas nacionales", México, *La Libertad*, 29 de febrero de 1884 (Sierra, 1984: 141).

<sup>9</sup>Contestación al doctor Luis E. Ruiz, México, *La Libertad*, 1 de marzo de 1881.

iniciativa de Ley en la Cámara. Allí el proyecto no prosperó, fue enviado a Comisiones y éstas no rindieron dictamen (Sierra, 1984: 337). Sin embargo, la discusión sobre la necesidad de crear una universidad no desaparece. Entre 1881 y 1891, los fundamentos del proyecto se debaten insertos en la disputa por la educación obligatoria, laica y gratuita.

Sierra librará esta disputa desde todas las tribunas en las que va tomando posición: los periódicos, la Cámara y los Congresos Nacionales de Instrucción Pública, establecidos en 1889 para organizar la discusión entre los que tienen la competencia para discernir cómo mejorar la educación. Veamos entonces cuál es el significado que Sierra propone para la nueva universidad y por qué no logra articular el consenso en la época.

Si la universidad de los doctores perece junto con la sociedad que le otorgaba sentido, ahora, para Justo Sierra la universidad debía renacer porque la sociedad la necesita para emerger. En 1881 y como miembro de "la escuela liberal positiva" considera que es posible ya entrar en la fase de evolución que es la integración, y que Spencer llama diferenciación, facilitando por medio de la ley "la formación de un nuevo grupo social con vida propia" que "coadyuve a la evolución total" y, que, "su sumisión al Estado no sea un obstáculo al progreso"<sup>10</sup> (Sierra, 1984: 65-68).

La nueva institución está concebida entonces como el espacio de formación de ese grupo y la necesidad de crearla, como una Universidad Nacional, se fundamenta en el marco de un proyecto educativo integral, dirigido a atender el complejo proceso de reconformación social en el que se encuentra México.

La cuestión educativa se discute en términos de una cuestión racial. Un problema grave es la alfabetización de una población mayoritariamente rural e indígena, dispersa geográficamente y con una gran diversidad de lenguas. La ríspida disputa sobre cuál es la solución adecuada opera, sin embargo, sobre un fondo común, en el que, la cuestión racial se unifica en una visión racista de la sociedad mexicana. Para todos "el otro" es sólo un ser inferior por pobre, ignorante y supersticioso. La clase ilustrada comparte las categorías de clasificación social vigente en la época, tal y como lo apunta Claudio Lomnitz:

Al disolverse la indianidad como categoría legal que garantizaba una posición de casta, el vocablo "indio" se volvió sinónimo de pobreza

<sup>10</sup>"La Universidad Nacional. Proyecto de creación", *El Centinela Español*, México, 10 de febrero de 1881.

material y atraso cultural. Nuevamente las distinciones de clase fueron enmarcadas en términos raciales: los mestizos pobres (esencialmente los campesinos mestizos) fueron llamados "indios" por las clases altas. En cambio los mestizos ricos eran "blanqueados". De este modo la compleja dinámica racial de la colonia era simplificada en el siglo XIX en términos de un modelo bipolar (indios/blancos) con una clase intermedia de "mestizos" (Lomnitz, 1995).

Sobre esta disposición racista compartida, Sierra se confronta con quienes perciben a los "indios" como una raza en decadencia y es vocero del principio del respeto a "esta raza que ha dado muestras de colossal energía" y sostiene que hay que despertarla<sup>11</sup> (Sierra, 1984: 256). Para Sierra, en la meta de construir la Nación, la solución era reorganizar el sistema de instrucción pública dentro del concepto de "regeneración del pueblo mexicano" y mediante la homogeneización cultural, esto es, alfabetizar, romper la barrera del idioma y "blanquear" para convertir a la "masa menesterosa" de indígenas y mestizos en mexicanos.

Justo Sierra reconoce que esta apremiante obra de "unificación de la familia mexicana" va siendo "producto de su asociación física", pero había que "apresurar esta mezcla". Promoverla era un deber para el cual ya no se disponía de tiempo; Sierra decía: "hay catorce millones de habitantes; hay nueve que no son mexicanos porque no participan del alma, de la conciencia nacional. Hacer catorce millones de mexicanos es lo que hay que llevar a cabo a toda costa, pronto; en el lapso de una generación" (Sierra, 1984: 497).

Se trataba entonces de "encaminar el sistema democrático a la categoría de hecho práctico" (Sierra, 1984: 169).<sup>12</sup> Esto debía ser obra del legislador, a quien las experiencias europeas y norteamericanas le habían demostrado que "escuela, civilización y gobierno del pueblo" era la fórmula adecuada para construir la nación. Por eso un grupo pequeño debía encauzar al país por ese camino y podía hacerlo mediante la acción de las leyes.<sup>13</sup> La ley es el instrumento adecuado porque puede transformar las costumbres; Sierra pensaba que en la ley hay algo más que un estado presente, hay un ideal, un porvenir.

<sup>11</sup>"Necesidad de la instrucción obligatoria", Segundo Congreso Nacional de Instrucción Pública, 29 de enero de 1891.

<sup>12</sup>Sesión de la Decimotercera Legislatura, 26 de noviembre de 1887.

<sup>13</sup>Esta es una idea recurrente que se registra en 1881 (Sierra, 1984: 98-104); 1883 (pp. 106-114) y 1887 (pp. 203-217).

La ley en cuestión es la que debe reemplazar la voluntad del padre por la conveniencia social mediante la educación obligatoria, a fin de romper el "círculo vicioso" en el que siempre ha fracasado todo intento de "mejoramiento social". Sierra lo explica de este modo:

un indio y su hijo ganan cierta cantidad para comer y cierta cantidad para emborracharse, enseñar a emborracharse a sus hijos y quemar cera ante los santos; pues disminuid el trabajo del hijo y levantad su espíritu un tanto, haciéndole adquirir elementos de ciencia, y así se merma rá la cantidad consagrada a los cirios y a las borracheras, y así un elemento extraño, el libro, entrará en la composición de la familia; ya no será lo mismo que antes; el grano de arena destinado a desviar la curva del círculo será la escuela, y la curva, desviada un punto hoy, en la próxima generación habrá tomado el rumbo del progreso humano, sin volver a su punto de partida [Méjico, *La Libertad*, 27 de febrero y 6 de marzo de 1883, Sierra, 1984: 109].

La necesidad, la función y el lugar de la Universidad como un espacio público se definen en esta visión de las cosas. Lo que hacía falta para el "mejoramiento" de la sociedad y para crear el "alma, la conciencia de la nación" era el grupo portador de un bien escaso: la ciencia y el libro, ese "elemento extraño" para muchos. Se trata de una "clase ilustrada" encargada de la "difusión del conocimiento" (Sierra, 1984: 253-261).<sup>14</sup> El grupo debería producir y hacer circular el capital cultural, diríamos hoy, porque según Sierra

también esta cuestión tiene un aspecto económico, desamortizar este inmenso capital intelectual que yace dormido en el cerebro de la mayor parte de nuestros compatriotas y hacer que entre en circulación; de esta manera, por un resultado evidente y cierto, tendremos aumentada la riqueza, la prosperidad nacional y entonces podremos en condiciones superiores presentarnos a afrontar la lucha que se nos prepara (Sesión de la Legislatura, 26 de noviembre de 1887, Sierra, 1984: 171-172).

La constitución de dicha clase sería producto del "trabajo de perfeccionamiento" a cargo de la Universidad Nacional. La nueva institución estaría conformada por diferentes establecimientos ya existentes y otras de nueva

<sup>14</sup>"Necesidad de la instrucción superior", Segundo Congreso Nacional de Instrucción Pública, 29 de enero de 1891.

creación. Aquí ya no se trata de homogeneizar sino de "concentrar lo poco que se tiene" para evitar que todo sea "pequeño, débil y mezquino".

La concentración es concebida no sólo en términos administrativos, sino sobre todo como el establecimiento de un vínculo orgánico, homólogo al del cuerpo biológico: cada institución tendría una función en la tarea de seleccionar a los integrantes de la clase ilustrada y de formarlos como tal.

La Escuela Nacional Preparatoria está pensada como una pieza clave, sería el semillero del nuevo grupo social, a ella arribarán quienes van sorteando la selección que se opera desde la escuela primaria. Ya en 1874, Sierra identificaba a la ENP como el *almae matri* y recomendaba a la República y a la "familia liberal" "estimular con inteligencia y amor este plantel, del que es casi imposible que salga un reaccionario" (Sierra, 1984: 24).

En esta secuencia siguen las Escuelas Profesionales. Sierra propone incorporarlas porque desde "siempre" las consideró "la base de una Universidad Nacional que algún día vendrá a la vida". El agruparlas "es la medida precautoria y el principio de la reconstitución del grupo escolar", cuya situación consideraba crítica no sólo por efectos de la crisis económica que afectaba los dineros de la nación, sino por malas decisiones políticas que ocasionaron su "desmembramiento" al adscribir las a distintos Ministerios, resultando una "distribución defectuosa de las secciones que lo componen" y un "desequilibrio enojoso" en sus recursos, en virtud de que había Ministerios mejor dotados que otros y con más poder político para imponer qué profesiones se impulsarían en desmedro de otras.

En estas Escuelas se formarán los profesionales necesarios para el progreso, pero para ello hace falta una reforma; según Sierra, hasta ese momento, el objetivo que se ha cumplido es el de atraer a "la porción más selecta y activa de la juventud [...] hacia profesiones que es preciso fomentar a toda costa por medio de las perspectivas risueñas no sólo de la buena enseñanza, sino de la facilidad de encontrar después del colegio un empleo lucrativo" (Sierra, 1984: 116).<sup>15</sup>

Finalmente, esta secuencia se coronaría en dos instituciones: una Escuela Normal y una Escuela Nacional de Altos Estudios, otras piezas claves en la formación de la clase ilustrada y que Méjico no contaba aún con ellas (Ducoing, 1990). La primera, destinada a la formación de los profesores para todos los niveles educativos, ayudaría a resolver el problema del "pro-

<sup>15</sup>"Estancamiento de la Instrucción Pública y necesidad de un ministerio científico del ramo", Méjico, *La Libertad*, 8 de mayo de 1883.

fesor empírico", es decir, el que aprende el oficio a costa de sus alumnos; y la segunda, destinada a reorganizar la actividad científica e impulsarla, tendría como "su objeto supremo" el "hacer sabios".

Unos pocos escogidos accederían a este "territorio elevado y libre" para ser "iniciados en las lucubraciones más altas y menos accesibles, en donde los cursos se hicieran no con el objeto de preparar alumnos para los exámenes", sino para la "creación", compañera indispensable de la ciencia ya hecha que se enseña en las escuelas profesionales y a la que nutre y mantiene viva. Lo que se realiza en esta zona superior "no tiene resultado práctico perceptible" –dice Sierra– pero sería de un "brutal utilitarismo" no destinar el "dinero de los contribuyentes" a esta obra trascendental (Sierra, 1984: 73-74).

La propuesta es instituir al conjunto de establecimientos como una "corporación independiente" creando "una universidad, pero no una particular, sino nacional, cuya órbita sea distinta de la administrativa, pero no excéntrica a ella, sino que Estado y universidad graviten hacia un mismo ideal" (Sierra, 1984: 78). Por eso la universidad sería "pagada por el gobierno" (Sierra, 1984: 70); sería "en cierto modo, un departamento del Ejecutivo, con atribuciones propias que sólo el Congreso puede modificar" (Sierra, 1984: 80).

La propuesta de Sierra es construir "la emancipación completa" de la "cuestión estrictamente científica" subvencionada por el Estado y bajo su "tutela". De ahí que se contempla que el Ejecutivo tenga el derecho de ejercer el voto suspensivo para cuestionar y aplazar las reformas propuestas por el Consejo Universitario; de hacer observaciones al nombramiento de profesores y de inspeccionar el funcionamiento administrativo mediante "embajadores especiales".

Esta ubicación de la "corporación independiente" objetiva la ambigüedad estructural del lugar social de la clase ilustrada y constituye una fuente de las tensiones entre las que se disputa su posibilidad de existir. En la metáfora de la "órbita" se instituye el lugar del trabajo intelectual en el lugar de la indeterminación: *distinto* a la tarea administrativa del gobierno, pero no excéntrica a él, *sino* gravitando con el Estado hacia *un mismo* ideal.

No se trata de crear "un cuarto poder, que no cabe en la Constitución" (Sierra, 1984: 80-81), pero, la construcción de la anhelada y necesaria independencia de la nueva corporación se organiza con base en un conjunto de atribuciones y preferencias que constituyen una importante fuente de poder:

- La autoridad máxima de la nueva Universidad se instituye en un Consejo, en el Cuerpo de profesores y en el Director, cuyo nom-

bramiento corresponde al Ejecutivo pero a propuesta del Consejo Universitario, duraría en su cargo tres años con posibilidad de reelección ilimitada, dependería del cuerpo colegiado y todos estarían sometidos al Ejecutivo. En el Consejo también estarían incluidos los alumnos y los funcionarios nombrados por el Ejecutivo.

- La corporación tiene "personalidad jurídica", es decir, la libertad de adquirir bienes y de establecer el pago de inscripciones por parte de los alumnos; con lo cual se establece la posibilidad de conformar un patrimonio propio.
- La corporación se concibe como la autoridad científica de la Nación. Tendrá la atribución no sólo de expedir títulos sino también de validarlos, siendo éstos los "únicos admisibles para el gobierno federal"; y los portadores de sus diplomas gozarán de preferencia en el acceso a plazas y en "la provisión de empleos en la hacienda, la diplomacia y carrera consular [...] y respecto de todos los empleados de la Federación y del Distrito para cuyo desempeño se exijan conocimientos especiales" (Sierra, 1984: 335).<sup>16</sup>
- La corporación asegura la definición de sus propios mecanismos de reclutamiento y establece que "el profesorado universitario constituye una carrera facultativa [...] se ingresa por oposición y se asciende por antigüedad y méritos contraídos en la enseñanza"; y admite otras formas de ingreso, tales como la de profesor libre. Se fijan reglas estrictas para la remoción de este Cuerpo y se contempla la publicación de las obras de los profesores, pagándoles derechos de autor.
- La corporación se asegura también el reclutamiento de la generación joven asentando la posibilidad de establecer el internado, haciendo explícito que "las mujeres adquirirán el derecho de asistir a los cursos [...] y presentarse a los exámenes [...] obteniendo diplomas especiales" y, que, la Universidad no sería gratuita, pero las inscripciones tendrían un "precio módico al alcance de los más modestos recursos". Este pago módico tendría la ventaja de fomentar en los padres la disposición a invertir en la educación de sus hijos (Sierra, 1984: 69).<sup>17</sup>

<sup>16</sup>Proyecto de Ley Constitutiva de la Universidad Nacional, 1881.

<sup>17</sup>"Contestación al Dr. Luis E. Ruiz", *La Libertad*, México, 1 de marzo de 1881.

Este es el proyecto que no generó el consenso necesario para reestablecer a la universidad como parte del espacio público. Como señala el mismo Sierra, en 1881, se topó con dos tipos de respuestas: la oposición y el silencio. Las objeciones a la propuesta confluirán en el registro del fantasma de los doctores como la “casta privilegiada” y se mantendrán en él hasta el inicio del nuevo siglo. Sierra explica que algunos se oponen a la nueva institución “porque se llamaba *universidad* y aquí la Universidad creaba doctores, y los doctores, al ser borlados, juraban defender el hoy dogma de la Inmaculada Concepción” (Sierra, 1984: 118-127).<sup>18</sup>

Otra de las objeciones que recibió su propuesta centra el debate en la disputa social acerca de la definición de las prioridades nacionales y, por ende, de la participación de cada grupo social en la distribución de los dineros de la Nación: ¿quiénes tienen derecho a recibir estos beneficios?

Aquí la objeción se respalda en el argumento de la “pirámide invertida”.<sup>19</sup> Si para Sierra, la difusión del conocimiento opera de arriba hacia abajo (la ciencia no sube sino que baja) y por eso dice que la instrucción pública será un mito si no se atiende la educación superior, para los legisladores, por el contrario, la misión prioritaria del Estado es crear la base de la pirámide escolar atendiendo para ello la alfabetización y la escolaridad básica. No era hora para la creación de una universidad.

Otros opositores plantean el argumento a través del cual, la disputa social por la posibilidad de ser del grupo se establece como una disputa política, en la medida en que la demanda central es la creación de una institución autónoma. Al decir de Sierra, algunos se oponían porque la institución propuesta “no era demasiado independiente del Estado” y, otros, incluido el Presidente, lo hacen “porque no dependía bastante del gobierno” (Sierra, 1984: 119).

El “temor” que provoca la reivindicación de la independencia radica en la posibilidad de que este grupo se instituyera en otro poder en el seno

<sup>18</sup>“Contestación al Dr. Luis E. Ruiz”, *La Libertad*, 26 de octubre y 13 de noviembre de 1883.

<sup>19</sup>El reclamo que se le hacía en 1881 era, según Sierra, “la renovación de un reproche que el gran historiador de la civilización inglesa hacia al ministerio del gran rey don Carlos III ‘Cómo fabricais una alta institución, un vasto edificio de enseñanza superior y no le dais la base suficiente? Esto equivale a erigir una pirámide invertida, en equilibrio inestable, que no podrá sostenerse. A nosotros se nos decía: si no hay una instrucción primaria... suficientemente sólida ¡para qué queréis esta corona, para qué llegar hasta la instrucción superior, hasta la que sirve para crear la ciencia, si los elementos de donde toda habrá de nutrirse no están preparados?’” *Iniciativa para crear la universidad*, Cámara de Diputados, 26 de abril de 1910. Pinto Mazal, 1974: 38).

mismo del poder y que una “casta privilegiada” se convirtiera en una “minoría tiránica”.

Para Sierra, por el contrario, reivindicar la formación de una clase ilustrada no conlleva el peligro de producir una “minoría tiránica”. Para él no existe una relación causa efecto entre la aparición de una clase ilustrada y la aparición de la tiranía, sino que, por el contrario, la ignorancia es lo que propicia y facilita la existencia de minorías opresivas. Este es el argumento fundamental en el que se asienta el “derecho” a existir de la minoría ilustrada. Sierra lo fundamenta así:

[...] nunca ha empezado la difusión sino cuando una minoría se ha encargado de ella [...] No es una amenaza para la sociedad una formación de una clase ilustrada por medio de los trabajos de perfeccionamiento, es una necesidad, con tal que esa clase se imponga el deber de difundir el conocimiento [...] no hay difusión posible sin educación previa de una clase ilustrada [...] por eso tenemos derecho de organizar estudios superiores, a pesar de que todavía algunos millones de mexicanos sean analfabetos (Sierra, 1984: 261).<sup>20</sup>

En este registro, la independencia y el subsidio solicitados son en definitiva la demanda del reconocimiento, por parte del Estado –“eso que nosotros llamamos Gobierno” dice Sierra– no sólo del grupo que se considera la conciencia de la Nación, brújula y guardián del progreso, la democracia, la justicia y la libertad, por ser los portadores del conocimiento y de la cultura; sino también el reconocimiento de que el interés del grupo es un interés desinteresado, es decir, de que la minoría ilustrada no se convertirá en una minoría tiránica ni en una casta privilegiada, porque tendrá la capacidad de imponerse a sí misma el cumplimiento de su deber, esto es, hacer circular el conocimiento del cual es portador.

Sierra no logra convencer a los legisladores de que la creación de una universidad es una prioridad nacional y de que la minoría ilustrada porta un interés desinteresado y tampoco tiene poder de convocatoria entre sus pares. En 1881, ellos optaron por el silencio no tomando posición públicamente. Se trata de los funcionarios, “los ministros –dice Sierra– ioh! los ministros, esto ya es otra cosa; los ministros no han dicho nada”, y de “los hombres de estudio”, a quienes Sierra convoca públicamente y solicita

<sup>20</sup>“Necesidad de la Instrucción Pública”, Segundo Congreso Nacional de Instrucción Pública, 29 de enero de 1891.

su cooperación esperando "que se dignasen creer" que sus planteos eran "de una incalculable trascendencia para el país". Ante el silencio, se lamenta diciendo: "Muchas de esas personas me han indicado su opinión favorable al pensamiento, y yo la estimo en alto grado, pero hubiera deseado que la manifestasen y la razonasen por la prensa". Para Sierra estas personas optan por el silencio por "el temor instintivo con que los hombres de estudio ven esta clase de publicidad de sus ideas" y dice comprender dicho temor: "tanto más cuando que para mí es un martirio desde hace algún tiempo escribir en los periódicos, pero me he impuesto un deber que sabré cumplir hasta el fin" (Sierra, 1984: 69).<sup>21</sup>

En 1881, Sierra estaba solo en su intento. Parafraseando a Bourdieu, podemos decir que los pares de Sierra tienen un lugar establecido y la nueva institución no les representa algo por lo cual valía la pena jugarse entero.

En 1891 concluía otro tramo en la disputa por la educación obligatoria, laica y gratuita, al reconocerse que los Congresos Nacionales habían sembrado una "semilla fecunda" que necesitaba tiempo y patriotismo para convertirse en un "árbol robusto y frondoso" (Dumas, 1986: 295). Entre 1891 y 1900, la construcción de la pirámide educativa y la fundación de la universidad como su corona eran un futuro que no terminaba de llegar. El escenario es la encrucijada que conforma el tránsito entre el ocaso de un siglo y la alborada de otro. Allí se entrecruzan el anquilosamiento del positivismo convertido en dogma, la perpetuación de Porfirio Díaz en el poder y el desencanto y el escepticismo como la percepción compartida del fin de siglo.

En ese mismo lapso Sierra se consagraría como un heterodoxo y un "hereje" en el interior de la escuela de pensamiento y del grupo social y político de su adscripción. Consagrado en el medio intelectual, como advierten Mayer y Cházaro, Justo Sierra es un "personaje puente": es liberal pero es positivista, es positivista neodarwiniano pero es humanista (Mayer y Cházaro, 1992: 346). Posición desde la cual será reconocido como guía de las generaciones jóvenes, como lo habían sido Altamirano y Gutiérrez Nájera. Sierra se inscribe como discípulo de las enseñanzas del primero: "ser libres, amar la justicia y defender la libertad del sufragio" (Dumas, 1986: 318-319).

Personaje controvertido en el terreno de la política, en 1892 asume una activa participación y es identificado como jefe de un nuevo partido, una fracción disidente del partido liberal, que apoya la segunda reelección de Díaz

<sup>21</sup>"Contestación al Dr. Luis E. Ruiz", *La Libertad*, México, 1 de marzo de 1881.

pero que advierte, a su vez, de la necesidad de organizar una transmisión pacífica del poder. La oposición los identifica como "la escuela científica" y nace el apelativo de "científicos".

Gozando de una posición social establecida y de un gran reconocimiento en el extranjero, desde 1889, las esperanzas de Sierra en el progreso se tiñen de escepticismo. Él observa que "el corazón se endurece, que el espíritu se metaliza, que los sentimientos y las ideas, las leyes y los sistemas, el arte y la costumbre se materializan, y, en medio de la grosera cultura que nos invade, helada el alma por el egoísmo, al cabo de tantas vueltas, bien podemos pensar que sea la última evolución del progreso moderno al hombre fósil" (Sierra, 1984: 278).

Pero Sierra no abandonará su afán por la gran obra educativa nacional en el desencanto y en el escepticismo del fin de siglo. Sus esperanzas las seguirá depositando en un grupo conductor ilustrado y en un Estado fuerte, mas no en una "presidencia vitalicia", como la única instancia capaz de garantizar ya no sólo el orden y el progreso, sino también la vida del ideal y la felicidad.

¿Qué es lo que hizo posible el reconocimiento de una Universidad Nacional a pesar de haber sido negado durante 45 años? Hay acuerdo en señalar que, en 1910, el apoyo interesado del presidente Díaz allanó el camino para el establecimiento de la nueva institución en función de un cálculo político: inaugurarla dentro del programa de la gran fiesta nacional organizada para el primer centenario de la Independencia de México y políticamente redituable en aras de una séptima reelección (Garciadiego, 1996). Sin embargo, la negociación de la creación de la Universidad no se agota en el cálculo de Porfirio Díaz, ni se circunscribe a la coyuntura de 1910.

Entre 1901 y 1910, la condición de posibilidad de la fundación de la Universidad Nacional se estructuraría alrededor de tres factores: el cambio de estatus del proyecto, que de ser el afán de un individuo se instituirá ahora como la meta de un programa de gobierno; la capacidad de construir una alianza intergeneracional entre aquellos que estaban dispuestos a disputar por la institución; y, una coyuntura política, donde la ocasión aportará eficacia a la negociación con la fracción hegemónica en el poder político.

Crítico del sistema y hombre del sistema, criticado tanto por los de "adentro" como por los de "afuera", en junio de 1901, Justo Sierra es designado el responsable de la recién creada Subsecretaría de Instrucción de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. Aquí se registra la primera negocia-

ción. Sierra acepta el nombramiento con dos condiciones: actuar con libertad y cambiar funcionarios de acuerdo a sus criterios. Inicia entonces las tareas en pro de la construcción de la pirámide educativa y desde 1905 hasta 1911 lo hará como titular de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, cuya creación como organismo independiente había propuesto ya en 1883.

En esta tarea, Justo Sierra ya no estaría solo en su intento. Además de "los centenares" de mexicanos que sueñan con la gran obra educativa de la nación, Ezequiel Chávez se suma al afán por la Universidad, nombrado por Sierra como Subsecretario del mismo despacho de gobierno y, con sus propios afanes, colaboró en mucho a darle forma a la "ocurrencia" sostenida durante 20 años.<sup>22</sup>

Juntos disputarían la fundación de la Universidad a los legisladores y a sus pares desde una posición de poder. Esto lo harán optimizando dos recursos: uno será el uso de facultades extraordinarias otorgado por el Congreso a partir de octubre de 1901 y que, renovado periódicamente, la última extensión sería solicitada por Sierra en 1908 por dos años, es decir, hasta 1910. En esta oportunidad el Ministro afirma que la universidad se fundará en el mes del centenario y que, en ese momento, presentará su renuncia al cargo.

El otro recurso es continuar la práctica de la consulta y de buscar el consenso entre los "peritos". Bajo el nombre de Consejo Superior de Instrucción Pública, en 1902, se crea un órgano consultivo de las instancias responsables del ramo educativo.<sup>23</sup> Así colegiados, los "sabios" deberán trabajar ahora –y hasta 1911– en el programa de gobierno de Sierra, teniendo el ejecutivo la facultad de decidir sin ese requisito.

<sup>22</sup>En las *Memorias* de Sierra esta coyuntura se registra así: "Después de tres o cuatro largas conferencias con el jefe de la sola sección de la Subsecretaría (el joven abogado don Ezequiel Chávez, con quien había tenido relaciones intelectuales desde que estaba concluyendo sus cursos preparatorios y con quien pronto me encontré en comisión de ideas y de propósitos), cuando hubo conocido el programa que había yo esbozado a bordo del *Lafayette* [...], programa a que ya había dado el general Díaz su aprobación plena, nos pusimos a trabajar de veras" (Sierra, 1984: 493).

<sup>23</sup>Se crea en lugar de la Junta Directiva de Instrucción Pública y "compuesto de los directores de instrucción primaria y normal, de los de las escuelas profesionales y especiales y otros distinguidos funcionarios como consejeros natos, y de veinte consejeros nombrados por el gobierno, escogidos entre los especialistas de mayor reputación en los diversos ramos de la enseñanza". El ejecutivo "obtendrá no sólo la ilustración constante de sus determinaciones en los puntos graves y delicados que atañen a la educación nacional, por lo que ha dado voz libre en el Consejo a todos los intereses, sino también la necesaria coordinación en la marcha de los establecimientos docentes" (Dumas, 1986: 441).

Desde la sesión inaugural del Consejo, Sierra propone la creación de la universidad. Según el registro de García Verástegui no hay comentarios de los sabios al respecto, pero la misma autora registra que en la segunda sesión aparece la moción de quitar el carácter gratuito de los estudios superiores bajo el argumento del "exceso de profesionistas" (García Verástegui, 1983: 65).

En este sentido, podemos advertir que la disputa por crear la universidad continúa en los registros de la etapa anterior; la diferencia estriba en que, ahora, su fundación es parte de un programa de gobierno y sus precursores pueden realizar un conjunto de acciones en la perspectiva de concretarlo.

La creación de la Escuela Normal y de Altos Estudios se propone en 1903, anunciando que se hará el estudio previo, acucioso y reposado de la cuestión, para evitar errores que paguen las generaciones en formación; luego recurrentemente se informará al Congreso de los atrasos en esta tarea, en virtud de la atención otorgada a la escuela primaria; en 1905 se crearán dos instituciones científicas que, en 1910, formarán parte de la ENAE: el Instituto Patológico Nacional y el Instituto Bacteriológico Nacional vinculados a la Escuela Nacional de Medicina; y, en 1908, se dará un nuevo y sostenido impulso hasta abril de 1910, cuando se sancione la Ley Constitutiva.

Coincidiendo con un año crítico en varios frentes, 1908 inicia con las críticas a la enseñanza secundaria y profesional públicas; le sigue el anuncio de Porfirio Díaz de sus intenciones de no reelegirse y su presentación en sociedad de la clase media mexicana, en el marco de la comentada entrevista a Creelman; inmediatamente después un grupo de jóvenes intelectuales comienzan a participar activamente con Justo Sierra. El año culmina con la publicación del libro *La sucesión presidencial en 1910* de Francisco I. Madero.

En el mismo lapso (1901-1910) se reforman los planes de estudio de la Preparatoria y de las escuelas profesionales; se establecen el sistema de reconocimientos para verificar el aprendizaje y el de las oposiciones para el ingreso de los profesores; así también se las equipa de edificios e infraestructura. A lo que se suman, los tres viajes al extranjero que Chávez realizó con la encomienda de estudiar diferentes sistemas universitarios.

La cooperación que Sierra no encontró entre sus pares en 1881, la hallará ahora en un grupo de jóvenes que querían vivir de y para la producción cultural, y el postergado proyecto de universidad les ofrecía la posibilidad de contar con el espacio social adecuado para ser lo que querían ser. Susana Quintanilla establece la presencia de este grupo diciendo que:

Sin duda el tesón y habilidad política de Justo Sierra fueron decisivos en el proceso que concluyó con la inauguración de la Universidad. Pero el nacimiento de ésta no puede atribuirse exclusivamente a los esfuerzos de un hombre; tampoco a los intentos de un régimen por frenar las inquietudes de las capas medias ilustradas y dotar de empleo seguro al “proletariado profesional. Si la Universidad nació fue porque existía una comunidad académica, aún dispersa e incipiente, que aspiraba a profesionalizar el trabajo intelectual, eso es, a establecer normas para generar y validar el conocimiento, gobernarse y obtener prestigio. Dicha comunidad se concebía a sí misma como una aristocracia intelectual dotada con una moral específica y un sistema propio de valores emanado de la ciencia (Quintanilla, 1991: 123).

Se trata de esa generación que Alfonso Reyes –uno de sus integrantes– nombraría como los “nietos descarriados del positivismo” y que los historiadores identifican como jóvenes prepotentes, politizados, frívolos y mundanos, estudiantes de la Escuela de Jurisprudencia y profesores de la Escuela Nacional Preparatoria pero que, formados como autodidactas, “fueran de las instituciones escolares, al margen del aparato oficial y, a menudo, en contra de las corrientes dominantes” (Quintanilla, 1991: 104), hacían ostentación de una cultura diferente al positivismo.

Son otros herejes cuyo desarrollo y porvenir encontraban obstáculos en la gerontocracia en que había devenido el grupo de los “Científicos”, como élite ilustrada del momento que consolidó su *modus vivendi* como funcionarios del gobierno de Porfirio Díaz. Ellos se definen en un Manifiesto de 1907, en ocasión de una protesta en contra de la reaparición de la *Revista Azul*, por considerar esto una afrenta a Gutiérrez Nájera, su fundador, fallecido en 1896:

Nosotros, los que firmamos al calce, mayoría de hecho y por derecho del núcleo de la juventud intelectual [...] somos jóvenes y fuertes, y nutrimos nuestro cerebro en todas las ramas del arte, para ser verdaderamente cultos... Pisamos un terreno que no es exclusivo patrimonio de nadie, un campo que es del que lo tome por asalto, sin pedir permiso a nadie; del que lucha y se bate mejor y con más fuerza; del que golpea más duro. ¡Momias a vuestros sepulcros! ¡Abrid el pasoi! ¡Vamos hacia el porvenir! (citado en Zaid, 1997: 83).

Seguirían abriendose paso. Al decir de Gabriel Zaid, esta generación tomó la Bastilla desde adentro. En 1908, al calor del resurgimiento de las críticas

a la enseñanza secundaria y profesional por la producción excesiva de profesionales sin empleo y, en conocimiento de la actitud dubitativa de Porfirio Díaz –quien llega a considerar la idea de que la enseñanza preparatoria pase a manos de particulares– los jóvenes organizan un homenaje público a Gabino Barreda con una manifestación callejera que escenifica el entierro de una momia y, que simbólicamente, representa a la concepción homenajeada.<sup>24</sup> En 1909 participarán activamente en el debate intelectual de la época, crearán el Ateneo de la Juventud y en 1910 participarán en la Universidad Nacional.

El nuevo intento por lograr el reconocimiento de la universidad y de la condición de universitario se sostiene en esta alianza en la que confluyen tres generaciones, dispuestas a jugarse por la institución a pesar de sus discrepancias políticas, ideológicas e intelectuales y sus diferencias religiosas: Justo Sierra nacido en 1848 cuando la Real y Pontificia era ya una “momia”, Chávez que nació en 1868 junto con la Escuela Nacional Preparatoria y los jóvenes de 1880 contemporáneos así del primer intento de Sierra.

En 1910, los trabajos para la fundación de la Universidad se apresuraron al ritmo de las urgencias de los tiempos de la política. La pirámide invertida no había cambiado sustancialmente (Bazant, 1993), pero la fecha estipulada y prometida para la fundación de la Universidad Nacional estaba en puerta, así como también lo estaba una explosiva coyuntura política: la ríspida disputa electoral entre Porfirio Díaz y Francisco I. Madero, que culminaría en junio, con éste prófugo y con Díaz reelecto otra vez.

Entre enero y mayo de 1910, en una intrincada negociación política, en la que operan imposiciones y concesiones, Sierra y Chávez logran la promulgación de las leyes constitutivas de la ENAE (7 de abril) y de la Universidad (26 de mayo). Aquí registramos que, si en 1907, el Ministro se disculpaba frente a los Consejeros por haber tomado decisiones sin la presentación previa al Consejo, en aras de “conciliar la necesidad con la premura de las disposiciones” (Sierra, 1984: 286); en 1908 ya los convoca a trabajar con

<sup>24</sup>Carta de Pedro Henríquez Ureña a Alfonso Reyes: “no debemos dejar pasar a la reacción. Figúrate que el doctor Vázquez Gómez es instrumento de la Compañía de Jesús, y que los jesuitas han intrigado tanto a Don Porfirio, que éste llegó a decirle a don Justo que veía algo digno de tomarse en consideración en la proposición de Vázquez Gómez de que la enseñanza preparatoria se dejara en manos de particulares; así pensaba, se dedicaría ese dinero a la primaria. En manos de particulares es decir en manos de los curas; pues ¿qué particulares sino ellos, cuentan con medios de instalar colegios? La manifestación resulta más oportuna de lo que hubiéramos pensado. La vacilación de don Porfirio es cosa de erizar los cabellos, dice Caso. Nos hemos hecho tan íntimos de don Justo [...] (citado en Zaid, 1997: 92).

más ahínco e imaginación, reiterándoles que no olviden que el presidente ha hecho la promesa formal y pública de que la Universidad se fundará en la fecha del Centenario; y, para 1910, daba por concluido los debates reiterando la fórmula de que se aceptarán opiniones pero que “el presidente decidirá lo que más convenga, pues en definitiva él es quien debe dominar la contienda” (Sierra, 1984: 322-324).<sup>25</sup>

Se registra también que, en esta contienda, Sierra y Chávez conceden que la nueva institución no sea “demasiado independiente del gobierno”. La Universidad Nacional no será la “corporación independiente” del proyecto de 1881 y tampoco la propuesta por Chávez. Será “un cuerpo docente” establecido como una dependencia más de la Secretaría de Instrucción Pública y de Bellas Artes (Sierra, 1984: 320-322).<sup>26</sup>

Sierra sorteó las objeciones que devienen de la ambigüedad de las fórmulas utilizadas para instituir el lugar del nuevo grupo social, enfatizando los diferentes términos de dicha ambigüedad según quién sea el interlocutor. A los Consejeros les dirá que la nueva institución no es “una Universidad de Estado” –como las alemanas– es “un cuerpo docente encargado por el Estado de realizar la obra educativa nacional” (Sierra, 1984: 321). Y, a los diputados, la presentará diciendo que “Es una Universidad de Estado” porque “no se trata de una Universidad independiente, se trata de un cuerpo suficientemente autonómico dentro del campo científico, pero que es, al mismo tiempo, una universidad oficial, un órgano del Estado” (Pinto Mazal, 1974: 48).<sup>27</sup>

En el mismo registro, se puede inferir que estas concesiones no están exentas del cálculo político. Ellos aceptan la dependencia pero, según la Ley Constitutiva, el “Jefe de la universidad” sería el Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes. En esta coyuntura dicho jefatura recaería en el mismo Sierra. Y, si bien, él había acordado con el Presidente que una vez instalada la Universidad, le sería aceptada su renuncia, es cierto también que en esa oportunidad había propuesto a Ezequiel Chávez como su sucesor.<sup>28</sup> Lo que, en términos de coyuntura, les garantizaba orientar directamente la etapa fundacional.

Este intrincado juego de imposiciones y concesiones no agota, sin embargo, su sentido en el ejercicio de una cuota de poder coyuntural, ni en la retóri-

<sup>25</sup>La Escuela Preparatoria dentro de la universidad, Sesión del Consejo del 11 de abril de 1910.

<sup>26</sup>La universidad, cuerpo docente, Sesión del Consejo del 11 de abril de 1910.

<sup>27</sup>Discurso de Justo Sierra en la Cámara de Diputados, 26 de abril de 1910.

<sup>28</sup>Pro Domine Meu, marzo de 1911 (Sierra, 1984: 487-491).

ca lúcida de la argumentación y tampoco en la apuesta a un futuro probable y por tanto incierto. Otro hilo de esta trama, que aporta a entenderlas es la presencia de algunas formas de hacer y de concebir la negociación política que se objetiván en las estrategias que, tanto Sierra como Chávez, operaron en sus gestiones en pro de la educación.<sup>29</sup>

Ellos son hijos del siglo xix y de las luchas intestinas que formaban parte de la historia del país y han disputado sus ideales desde adentro del sistema, advirtiendo de las graves consecuencias que podía acarrear “una presidencia vitalicia” como la ejercida por Porfirio Díaz. En este registro, la negociación política cobra sentido en la puesta en acto de las disposiciones en las que la vivencia recurrente del tiempo “accidentado” se ha incorporado como la manera de pensar y de estar en el tiempo y, el tomar de la ocasión lo posible imperfecto, como la manera de recorrerlo.<sup>30</sup>

Por cuestiones de espacio haré sólo una breve referencia a dos estrategias de Justo Sierra.<sup>31</sup> Comencemos diciendo que para él era importante luchar contra el argumento “no podemos” (*non possumus*), que consiste en sujetar todo intento de mejora a la imposibilidad material o económica (Sierra, 1984: 253).<sup>32</sup> Frente a esto, Sierra tiene dos estrategias. Una de ellas es *plantear lo necesario no sólo lo posible* y deriva, por una parte, de su convicción de que “el estado social es tanto más modificable por la acción humana, cuanto más complejo es” y, por otra, de lo que él consideraba “el deber” de los grupos ilustrados.

Así lo expresó a sus pares en una reunión de trabajo en enero de 1891. Protestando contra uno de los muchos “no podemos” que recibió al encontrarse dispuesto “a decir como los conductores de trenes de vapor: estamos listos –*all right*– y a seguir adelante”, Sierra plantea:

<sup>29</sup>Retomo la noción de estrategia de Bourdieu: no la concibe “producto de un cálculo consciente y racional” sino que es el “sentido práctico como sentido del juego, de un juego social particular, históricamente definido, que se adquiere desde la infancia al participar en las actividades sociales” (Bourdieu, 1987: 70).

<sup>30</sup>Hago un uso particular de la noción de ocasión formulada por Michel de Certeau, para identificar las prácticas de los “débiles”, cuya posición es la del “no lugar”, en la medida en que deben “asegurar su independencia en relación con las circunstancias” que no controlan y “sacar provecho de fuerzas que le resultan ajenas” (De Certeau, 1996: 1).

<sup>31</sup>Estos son avances de la indagación acerca de la “sombra de la duda” que recae en las iniciativas académicas al ser significadas en el cálculo político, los intereses personales, las prisas y la improvisación, que inició en 2002 con un estudio comparativo de la etapa fundacional de la Universidad de la Ciudad de México. Otra investigación en curso, es la realizada por Florencia Addiechi B. para su tesis doctoral “Una historia intelectual de la fundación de la UACM”, FCPyS, UNAM.

<sup>32</sup>Necesidad de la instrucción superior, Sesión del Segundo Congreso de Instrucción Pública, 29 de enero de 1891.

[...] la convocatoria que nos ha reunido una y otra vez es mejorar lo existente, mejorar el estado actual de la instrucción, formar planes apropiados a este mejoramiento, indicar el camino posible para llegar a él [...] Era preciso hacer surgir ante ellos (pueblo y gobierno) ideales positivos y concretos [...] mostrarles cuál debía ser la meta de estos esfuerzos, promover estos esfuerzos, sugerir estos empeños, fomentar estos afanes [...] (Sierra, 1984: 254).

Este es el “por qué –dice Sierra– hemos podido alguna vez formular ideas y exponer doctrinas que aun cuando no tengan en todas partes una realización inmediata, sí la tendrán en el porvenir”. Otro elemento que lo dispone a plantear lo necesario y no sólo lo posible, es su convicción de que “la evolución consiste en pasar al grado inmediatamente superior a riesgo de perder tiempo haciendo un proyecto quimérico” (Sierra, 1984: 80).

Esta estrategia establece una distinción por la positiva entre “realización inmediata” y “possible porvenir”. El porvenir se vive anticipado como “una fe, una devoción; era un principio, una convicción, un credo”, que interviene en el presente como una fuerza motora que impulsa a la acción. Esta fuerza motora es la que podemos reconocer en la persistencia del planteo acerca de la necesidad de que México contara con una institución universitaria: un “afán” que no fue de “realización inmediata” porque estuvo sujeto a la “imposibilidad material”, a “la teoría de la inactividad sistemática” y al prurito nacional de “suprimir más que organizar mejor”, pero que Sierra mantuvo siempre como “possible porvenir”, hasta que en 1910 fue una “realización inmediata”.

La otra estrategia que identificamos es que frente a la posibilidad de la realización inmediata hay que *apostarle a lo posible aunque sea “imperfecto”*. Sierra lo dice así: “Tener siempre presente que cuando de la imposibilidad absoluta se podía pasar a la posibilidad relativa, en ese momento surgía la obligación de acatar el programa acordado [...]”.

Es en esta disposición a ganar terreno apostando a la ocasión, que Sierra y Chávez interpretan la negociación política cuyo efecto fue la creación de la universidad: para ellos, la Universidad que se fundó en septiembre de 1910 era la Universidad posible y lo que dictaba “la prudencia” y, lo posible era una “base suficiente” para que las nuevas generaciones se encargaran de hacer “realidades los propósitos”.

¿Cuál fue la Universidad posible fundada como resultado de la “contienda” que se jugó en varios frentes y en diferentes momentos? Sierra dice haber

tenido que “reducir” el proyecto original frente a las objeciones recibidas, “algunas aun gubernamentales, que era forzoso tomar en cuenta, por la alta autoridad y el prestigio de quienes las emitían”.<sup>33</sup> No se precisa “de presentar un organismo perfecto” y asume que han debido conformarse “con promover en el proyecto la iniciativa, el principio de la futura Universidad”<sup>34</sup> Veamos cuáles son estas marcas de origen.

1. En principio los precursores de la institución lograron lo que querían: instituir un lugar –la Universidad– como semillero de “los grupos conductores” –que “deben guiar a los otros, que se encargarán por una serie de selecciones (pues sin selección no hay evolución posible), de contribuir en primera línea a guiar a la nación, a gobernarla probablemente” –instituyendo una institución que propicie el acceso a ese bien escaso que es la educación superior en toda sociedad democrática que, como la mexicana, es una “aristocracia abierta”: una sociedad que inevitablemente tiene jerarquías y, en la que, “cuando se trata de educación, de adquisición de conocimientos” siempre habrá algunos mejores provistos que otros (Pinto Mazal, 1974: 40).<sup>35</sup>

Ante lo inevitable se instituye el carácter democrático de la nueva institución estableciéndola como un espacio de reconversión social: la Universidad será la cúspide de la jerarquía “pero –dice Sierra– esta jerarquía debe constantemente renovarse por la base democrática de donde sube su savia, en el grupo que se educa en las escuelas primarias”.

En esta “aristocracia abierta”, la Universidad Nacional se instala como el lugar de la cuna inexistente de los integrantes de su clase ilustrada: en la Universidad están “los escalones por los cuales se puede ascender a la cúspide de esa montaña de la educación nacional” y que, “soñamos”, dice Sierra, “erigirán las generaciones venideras”.

2. Los precursores logran establecer la simiente y el cimiento de esta montaña pero aceptan que, en esta negociación, la fuente de dicho reconocimiento se circumscribe al gobierno y que la nueva institución carece del reconocimiento social. Sierra “confiesa” que la fundación de la Universidad no responde a “una exigencia clara y terminante de la opinión pública”,

<sup>33</sup>Discurso de Justo Sierra en la Cámara de Diputados, 26 de abril de 1910 (Pinto Mazal, 1974: 37-49).

<sup>34</sup>Sesión del Consejo Superior de Instrucción Pública, 17 de enero de 1910 (Sierra, 1984: 317-318).

<sup>35</sup>Para Sierra en México “propriamente no hay clases cerradas, porque las que así se llaman sólo están separadas entre sí por los móviles aledaños del dinero y de la buena educación, aquí no hay más clase que la burguesía; ella absorbe todos los elementos activos de los grupos inferiores”.

sino que es "un acto por el cual el gobierno se desprende, en una porción considerable, de facultades que hasta ahora ha ejercido legalmente y las deposita en un cuerpo que se llamará Universidad Nacional" y, que el gobierno lo hace porque "la enseñanza superior no puede tener, como no tiene la ciencia misma, otra ley que el método".

En este registro, el principio de la futura Universidad fue el reconocimiento oficial del nuevo grupo social y del desinterés como el interés específico del trabajo intelectual. Quedaba como tarea de las nuevas generaciones construir la institución, cúspide del sistema educativo y lograr su reconocimiento social.

3. Los precursores de la universidad no logran fundar la corporación independiente, cuyo lugar sintetiza Sierra en 1881 en la metáfora de la "órbita", para refutar la objeción de que la Universidad se instituyera como un "cuarto poder". Lo que logran ahora es instituir "un núcleo de poder espiritual condicionado por el poder político".<sup>36</sup>

La Universidad pasa a formar parte de la cosa pública siendo una dependencia más del aparato estatal, su gobierno queda a cargo del Ministro de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes –quien será el "Jefe de la Universidad"– y, "además", del rector –quien sería elegido por el Ejecutivo, duraría en el cargo tres años y con posibilidad de reelección ilimitada– y de un Consejo Universitario.

Sierra explica esta relación de dependencia diciendo que "por ahora hemos debido adoptar una forma de transición entre una corporación gobernada exclusivamente por el poder público y otra que disfrutara de más amplia autonomía". Como forma de transición, la relación de dependencia de la institución con el poder público "podría ser susceptible de modificarse más tarde". La autonomía de la Universidad se instituye así como algo por conquistar en el proceso hacia la diferenciación, propio de la evolución de los organismos sociales.<sup>37</sup>

4. En la perspectiva de los precursores, este logro no es menor a juzgar por los otros elementos –además de la ausencia de autonomía– que consti-

tuyen la simiente y cimiento obtenidos en esta negociación y sobre la que debería construirse la nueva universidad.

4.1. No obtuvieron la "independencia perfecta" y como una institución oficial contaría con los fondos "que el Gobierno Federal ponga a su disposición en los términos que señalen los presupuestos o las leyes especiales", pero lograron la capacidad jurídica de adquirir bienes y la atribución de administrarlos. Con ello se instituye la posibilidad de constituir un patrimonio propio de la institución.

4.2. A pesar de la ingerencia estatal en el gobierno de la Universidad, se instituye un conjunto de atribuciones que otorgan poder a las Juntas de Profesores, esto es, al "poder espiritual". De los 30 integrantes del Consejo Universitario, 12 son profesores electos directamente por las Juntas de cada Escuela y la mayoría de las resoluciones del Consejo deben ser discutidas y adoptadas previamente en ellas.

4.3. A pesar de las objeciones, se instituye la participación de los estudiantes en el Consejo Universitario. Habrá un representante por cada Escuela (6), tendrán voz sin voto y sólo cuando se traten asuntos escolares de su incumbencia. Sierra explica que esta inclusión no es por favoritismos con el "elemento alumno" sino por un "espíritu de justicia"; para él, en la Universidad, dicho elemento "forma parte integrante de ella, es ella misma, por decirlo así, es ella en marcha".

En el principio de la futura Universidad, el "sentimiento de justicia" se instituye como el fundamento que debe regir la relación con los estudiantes. Para Sierra, dicho sentimiento es lo que hace viable el vínculo con la generación joven de la institución: "si no se hace una ley para unos y otra ley para otros, sino la misma para todos, entonces acaba por dominar en su ánimo este sentimiento y domina sobre toda especie de aversión y hostilidad" (Pinto Mazal, 1974: 46).

4.4. Lograron establecer los mecanismos de reproducción que aseguran la posición de poder de los doctores, como núcleo básico de una institución en la que docencia e investigación tienen un vínculo orgánico y son funciones igualmente necesarias y valoradas.

Los precursores instituyeron a la Universidad como un "cuerpo docente" sin agregarle "de investigación científica" –como sugerían algunos miembros el Consejo Superior de Instrucción Pública– legitimando así, no sólo la diversidad de funciones propuesta originalmente ("no es toda la universidad la que está llamada a la investigación científica" decía Sierra) sino también la doble función de la Escuela de Altos Estudios: formar sabios y

<sup>36</sup>Comentario de Sierra a Unamuno en una carta de 1910 (citado en O'Gorman, 1949: 246).

<sup>37</sup>En el discurso de la 1ra Sesión del Consejo Universitario, Chávez señalaría que la "independencia perfecta" es el destino de la universidad: facilitar el proceso de diferenciación de "los hombres de ciencia" que se encontraban mezclados con quienes ejercían la función pública y dependiendo del gobierno, porque "durante la larga era de formación de nuestra sociedad, el Gobierno ha tenido que constituirse, en parte considerable, con los hombres de ciencia: la indiferenciación primitiva es una ley de los organismos sociales" (UNAM, 1990: 176-180).

formar profesores que no sólo sepan de su materia, sino que sepan también enseñarla (Sierra, 1984: 320-332).<sup>38</sup>

4.5. En el mismo registro inscribieron la vocación nacional de la nueva institución. Como "cuerpo", explica Sierra, la Universidad "no es sólo personalidad jurídica" sino "un organismo al que se le puede incorporar otras órganos", por tanto, el nuevo grupo adquiere la atribución de expandirse científica y geográficamente.

4.6. Lograron mantener la trayectoria de la formación de la clase ilustrada. Con la incorporación de la ENP garantizaron el reclutamiento temprano y la "orientación" del "trabajo de perfeccionamiento". A quienes ingresen a la preparatoria, la Universidad "los hará suyos", dice Sierra, les dará "una preparación especial y propia del método que ha de servir para la investigación científica, a donde van a subir grado por grado las escuelas universitarias".

4.7. Y subirán al amparo de la gratuitud de la educación superior. A pesar de los recurrentes cuestionamientos al carácter gratuito de la enseñanza profesional, éste se mantiene aunque no se ratifica ni rectifica explícitamente. En la Ley Constitutiva de 1910 no hay noticias –como en la de 1881– sobre el pago de inscripciones y tampoco sobre el derecho de inscripción y de participación de las mujeres.

En el principio de la futura Universidad, la gratuitud queda definida como una forma en la que el Estado garantiza la existencia de profesionales que orienten su ejercicio en función del bien de todos, respondiendo así a una exigencia de la vida social. En el discurso inaugural, Sierra lo dirá así:

[...] El estado expensa y sostiene con cuanto esplendor puede, no porque se crea con la misión de proporcionar carreras gratuitas a individuos que han podido alcanzar ese tercer o cuarto grado de la selección, sino porque juzga necesario al bien de todos que haya buenos abogados, buenos médicos, ingenieros y arquitectos; cree que así lo exige la paz social, la salud social y la riqueza y el decoro sociales, satisfaciendo necesidades de primera importancia (UNAM, 1990: 127).

4.8. Finalmente, en la secuencia de formación de la clase ilustrada, los precursores lograron la creación de la Escuela Nacional de Altos Estudios como el espacio predilecto de la formación de los nuevos doctores. Para ello instituyeron:

<sup>38</sup>*La universidad, cuerpo docente*, Sesión de la Legislatura del 11 de abril de 1910.

– la certificación de conocimientos y no el cursado escolar, como medio para ingresar al doctorado y optar al grado mediante la presentación de una tesis; porque, según Sierra, "un doctorado organizado así puede ser la obra más importante de la Universidad [...] porque es el más aceptado en todas las universidades del mundo y porque responde de una manera clara a esta idea: 'es de los que más saben'",<sup>39</sup>

- el derecho de los estudiantes a recibir una pensión durante todo el tiempo de duración de sus estudios, siempre y cuando mantuvieran el promedio estipulado. Con esta medida intentan contrarrestar las condiciones adversas vigentes para quienes desean dedicarse a la investigación.
- el derecho de los nuevos doctores de "ir a completar sus estudios al país escogido por él, a expensas de la Universidad, y volver a establecer enseñanzas aquí en los planteles, o abrirá [...] clases libre";
- y, la categoría de "profesor libre", como otra forma de ingreso además de "las oposiciones", que garantiza la pluralidad y el mejoramiento de la institución por la competencia leal; así como el derecho a la contratación y remoción de los profesores pagados con fondos de la institución y el de preferencia de los doctores para ocupar plazas.

Alianza intergeneracional y negociación política de por medio, el largo proceso de gestación de la institución culmina cuando su constitución legal se ratifica en el rito inaugural en el que, públicamente y en forma solemne, la Universidad Nacional es reconocida como parte de la cosa pública. Dicha celebración fue organizada por la Secretaría de Instrucción Pública y consistió en un variado programa de actividades culturales, científicas y sociales, a realizarse entre el 2 y el 27 de septiembre (Sierra, 1984: 431-433).

Como rito inicial, la ceremonia es un "rito de institución"<sup>40</sup> en el que, el reconocimiento de la Universidad como institución consagra, simultá-

<sup>39</sup>"Estos estudiantes de la universidad no pasarán como en otras universidades del mundo, por el bachillerato, ni por la licenciatura para llegar a los doctorados; no necesitarán más que presentar los elementos suficientes para convencer de que han hecho, con un aprovechamiento marcado, los estudios secundarios y profesionales, y en virtud de eso, en una especialidad escogida por ellos en las diversas secciones que componen los altos estudios, pretender el grado de doctor" (Pinto Mazal, 1974: 47).

<sup>40</sup>Retomo aquí la definición de "rito de institución" de Bourdieu, quien destaca la función social de los ritos como instancias de consagración y de comunicación, que operan

neamente, la existencia de un nuevo grupo social: los universitarios. Dicha consagración opera condensando la historia de este grupo. En el rito se actúa la presentificación del pasado en un presente posible que contiene al porvenir. Algunas de estas marcas instituyentes son las siguientes:

– Entre el 6 y el 18 de septiembre, los estudiantes realizaron su Primer Congreso Nacional. El lugar del “elemento estudiantil” es el de la inclusión incierta: *son* reconocidos como la Universidad misma *pero* su evento no está incluido en el programa oficial, *sin embargo* se llevó a cabo en el Palacio de Minería de la Escuela de Ingenieros y fue Sierra quien facilitó las instalaciones.

La Universidad estaba naciendo y los estudiantes formulaban ya las demandas con las que disputarán su lugar en la institución a lo largo del siglo: el derecho de entrada y permanencia, sus formas de participación y de organización (Velásquez, 2000: 21).

– El día 18 se inauguró la Escuela Nacional de Altos de Estudios. Ezequiel Chávez es quien pronuncia el discurso inaugural (UNAM, 1990: 21-30). El nuevo lugar nace con dos profesores extranjeros, 24 profesores y 40 ayudantes. La Escuela en sí misma es la institución de una convocatoria que permanecerá siempre vigente.

Se convoca a los miembros de las instituciones de investigación científica que, no sólo nacieron “inconexas, desligadas, incoherentes”, sino que “han vivido ignorándose parcialmente”. Y son convocados a reconocerse como semejantes en la tarea de coordinar “los frutos de las investigaciones que con fines utilitarios vayan haciendo los institutos ya existentes” y completarlos “con el estudio sistemático de cuanto pueda abarcar el pensamiento humano”.

El sentido de dicha coordinación se instituye en buscar las “verdades desconocidas” “para que el dolor, el implacable dolor que a los humanos persigue, sea vencido, para que la enfermedad retroceda, para que el error y el vicio sucumban”. Y su lema es el “que condensa las dos aspiraciones supremas: por la Patria, por la Humanidad”.

– El día 22, a las nueve y cuarto de la mañana, estrenando el nuevo anfiteatro de la Escuela Nacional Preparatoria, se inauguró la Universidad Nacional. Le corresponde a Justo Sierra instituir públicamente a los nuevos universitarios. Lo hace negando su filiación con la “casta privilegiada”

“haciendo conocer y reconocer una diferencia (preexistente o no), haciéndola existir en tanto que diferencia social, conocida y reconocida por el agente investido y por los demás” (Bourdieu, 1985: 80).

cortesana del poder integrada en la universidad hija del Rey y de la Iglesia, y consagrando al “grupo de perpetua selección dentro de la substancia popular” como el encargado de “la realización de un ideal político y social que se resume así: democracia y libertad” (UNAM, 1990: 125).

Según el texto entregado a los invitados a la celebración, el núcleo fundacional del nuevo grupo social asciende a 2,349 universitarios, diferenciados así del total de 15'063,207 habitantes del país. Dicho núcleo quedó integrado por 238 profesores, 142 ayudantes y 1,969 alumnos, distribuidos, como sigue, en sus instituciones de origen:

Instituciones	Profesores	Ayudantes	Alumnos
<i>Escuelas</i>			
Nacional Preparatoria	92	14	991
Nacional de Medicina	54	81	443
Nacional de Ingeniería	27	7	232
Nacional de Jurisprudencia	18	–	229
Nacional de Bellas Artes (Arquitectura)	21	–	31
Nacional de Altos Estudios	2	–	–
<i>Institutos</i>			
Médico	7	17	
Patoiológico	5	6	
Bacteriológico	3	3	
<i>Museos</i>			
de Historia Natural	5	5	
de Arqueología, Historia y Etnología	4	26	43
Total	238	142	1,969

Fuente: Noticia del Personal Docente y de Alumnos con que se instaló la universidad Nacional de México (UNAM, 1990: 168-169).

– La relación entre el “poder espiritual” y el “poder político” queda instituida en la ambigüedad estructural representada en el vínculo establecido entre los personajes que instituyen: un Ministro que comulga genuinamente con los ideales de la democracia y de la libertad, que es un crítico del señor Presidente de la República instalado por 34 años en el poder; que, también genuinamente, no ahorra palabras para reconocerlo como “obrero de la paz” de la que disfruta México; y que, reconociendo tanto la investidura como la voluntad política del político, le otorga la paternidad de la institución.

“La Universidad Nacional es vuestra obra”, le dice Sierra al Presidente, “el Estado espontáneamente se ha desprendido para constituirla de una

suma de poder que nadie disputaba, y vos no habéis vacilado en hacerlo así, convencido de que el gobierno de la ciencia en acción debe pertenecer a la ciencia misma".

El reconocimiento de la Universidad como parte de la cosa pública queda instituido en la vulnerabilidad: quien lo consagra es una autoridad que –siendo la autorizada para autorizar– está fuertemente cuestionada en su legitimidad. Es el Presidente Porfirio Díaz quien instituye diciendo la escueta fórmula protocolaria: "Hoy, 22 de septiembre de 1910, declaro inaugurada solemne y legalmente la Universidad Nacional de México".

– Paso seguido, se instituyen los primeros doctores de la nueva institución. Son doctores ex-oficio, título conferido "por sus servicios en las escuelas profesionales" a los Directores de las seis escuelas que conforman la Institución y a cuarenta y seis de sus profesores. Nuevos títulos que instituyen la posibilidad de formar y de certificar doctores en la nueva modalidad establecida en la Ley, mientras revelan el grado de desarrollo alcanzado por las instituciones encargadas de la formación profesional y científica y de su certificación, así como revelan también el grado de institucionalización de la habilitación para el ejercicio profesional.

– Reivindicada en la Iniciativa de abril y vuelta a negar en el discurso inaugural, la vieja universidad estuvo también presente como marca de origen. El nuevo significado de la Universidad se refrendó con el antiguo ritual de "los doctores". Después de los discursos "se organizó la Procesión Universitaria, que recorrió el trayecto del nuevo anfiteatro de la Preparatoria al antiguo edificio de la Escuela Normal de Maestros, en donde se han instalado las oficinas de la universidad Nacional". Un antiguo ritual que se actualizaba en 1910 y, que, mientras revela la impronta, actúa el nuevo orden que intenta emerger: "La ciencia defendiendo a la Patria".

– El ritual continuaría con la toma de posesión del primer rector. Allí se consagraría la fuerza de la alianza intergeneracional que pugnó por la creación de la Universidad. Como rector fue designado Joaquín Eguía Lis, una "momia" del equipo porfirista de 77 años de edad, identificado como un educador conservador y católico; y dos de los jóvenes "cultos" y "fuertes" que firmaron al calce del manifiesto de 1907 lo acompañarían en su gestión: Antonio Caso, que contaba con 27 años de edad, sería el Secretario y, Pedro Henríquez Ureña de 26, el Oficial Mayor (Zaid, 1991: 97).

– El rito de institución culmina a las 13.30 horas, en San Ángel Inn, con el banquete ofrecido a las delegaciones extranjeras. Instituida la Universidad Nacional de México se abre la puerta para la refundación del

campo universitario mexicano como parte de la cosa pública, fechando y marcando así el inicio de otro "posible", cuya génesis puede rastrearse en la intrincada trayectoria legislativa, que objetiva las idas y vueltas en las que, a lo largo del siglo xx, se dirimió la existencia de las universidades públicas mexicanas (Castrejón Diez y Pérez Lizaur, 1976).

En septiembre de 1910 el proyecto se convirtió en trayecto. Inicia el presente del porvenir cuya primera redefinición cristalizará apenas en noviembre de 1911. En octubre de 1910, mientras Madero estaba convocando a sublevarse para el próximo 20 de noviembre, Ezequiel Chávez inauguraba la primera sesión del Consejo Universitario (UNAM, 1990: 176-180). Lo hace en nombre del Ministro Sierra, ausente debido al reciente fallecimiento de una de sus hijas.

Chávez les dice a los flamantes Consejeros que el destino de la Universidad es la "independencia perfecta", es decir, independizar a la Universidad del Estado construyendo la diferenciación entre los hombres que ocupan los cargos públicos y los hombres de ciencia. Para cumplir este destino les encomienda tres tareas. La primera es "realizar la unificación moral" entre la Preparatoria y las Escuelas Profesionales e "identificarlas" con la Escuela Nacional de Altos Estudios, para que los esfuerzos de los nuevos universitarios "lleguen a unísmarse, en la ciencia y por la virtud" y puedan conducir "a todos a las cimas de la prosperidad, acorde entre ricos y pobres, entre poderosos y humildes".

La "segunda función altísima" es "ser la cabeza visible de la intelectualidad mexicana" para "realizar la gran función internacional coordinadora que va preparando el advenimiento de la futura República Humana".

La tercera "responsabilidad" es la de iniciarse en la "vida autonómica". Para ello es menester transformar el "gobierno monárquico" –que existe en las Escuelas y en la Preparatoria– en uno "cada vez más y más democrático". Los Consejeros deberán llegar a sus sesiones con "la previa preparación de las juntas de profesores": "esperar esa opinión –dice Chávez–, como tendrán que esperarla y esperar la vuestra, para resolver después, la Secretaría de Instrucción Pública". El Ejecutivo tiene la última palabra, según la Ley, pero dependerá de los Consejeros que "esa palabra sea la suya".

Por último, Chávez les advierte que, si en algún momento el Gobierno llegara a olvidar los derechos ya otorgados y, por no tener "práctica de la vida autonómica", los Consejeros pudieran olvidar la tarea de conquistar la autonomía, si esto llegara a suceder, Chávez les dice: "recordadlo luego; reclamad con todo respeto cuya práctica os da vuestra educación cumplida,

pero con toda la entereza que os concede también vuestro supremo amor por la libertad y por el progreso".

El "luego" llegó inmediatamente. La revolución emerge y con ella las críticas a la Universidad y a los universitarios. Entre noviembre y diciembre de 1910 Agustín Aragón y Horacio Barreda, reconocidos positivistas ortodoxos y católicos conservadores, arremeten nuevamente contra la flamante institución y contra Justo Sierra. Para ellos la nueva Universidad reeditaría la tradición universitaria refractaria al avance del conocimiento y la de ser un "viveros de parásitos (que) siempre se han alimentado en los cofres públicos y los gobiernos los han protegido por disponer de la fuerza" (Hernández Luna, 1967: 375). Será Antonio Caso, el joven ilustrado quien les responda –entre marzo y abril– defendiendo a la universidad y a Justo Sierra (Hernández Luna, 1967: 379).

Simultáneamente, por cálculo político, Porfirio Díaz decide renunciar a su gabinete, con excepción del Secretario de Hacienda. El 24 de marzo de 1911, Sierra presenta su renuncia, reiterando la que presentó el 1 de diciembre de 1910 "con ocasión del nuevo periodo presidencial" y Chávez no fue nombrado en su lugar (Sierra, 1984: 481-488). El signo del lugar de la indeterminación, instituido como el lugar social de la clase ilustrada, cobra visibilidad en la trayectoria de Justo Sierra.

Como un integrante del "núcleo de poder espiritual condicionado por el poder político" que es también un Ministro, Sierra dice que, frente a la renuncia no tiene lugar la protesta, el reclamo de explicaciones, ni "el llamarse a víctimas". El Presidente ha hecho uso de un "incontrovertible derecho constitucional y hasta racional" y el "caudillo" ha decidido evitar el derramamiento de sangre.

Lo que Sierra no comparte es que no se establezca la diferencia entre el "personal político" y el "personal administrativo" y, entre la ciencia y el poder, pudiendo argumentar, en consecuencia, que la renuncia de los ministros responde a "la necesidad de renovar el personal político". Para él, los secretarios son "personal *administrativo*": "simples secretarios oficiales del Presidente, sólo responsables de las faltas graves cometidas en el gobierno de sus negociados". Y, si son políticos, lo son sólo en el sentido de que "la buena administración es buena política" y sólo si la política se entiende como "la ciencia del gobierno" y no como "el arte de mantenerse en el poder o de conquistarlo... sin pararse en los medios, pudiera agregarse".

Reivindicando la aplicación de la ciencia y negando el ejercicio del poder como el fundamento de su trabajo como Ministro, Sierra dice que

lo que critica –y lo que le ha dolido– es que, no sólo se ha cometido una injusticia sino también un error: poner "las secretarías especiales" "en manos de personas que carezcan de preparación completa y se haga a un lado a los competentes".

En su caso, él critica que se haya descartado a Ezequiel Chávez, sentando el "mortal precedente" de dejar la obra de "crear el alma nacional" en manos de quien quiera hacerlo "puramente con reglas oficinas y moralismos de rutina". Para formar almas, hay que saber "dirigir con el alma", esto es, "con entusiasmo, con fe, con amor, con religión, atrevámonos a decir la palabra..." (Sierra, 1984: 489).

Acerca de su crítica, Sierra dice: "Juro que es desinteresada" y avala su desinterés en la congruencia de su trayectoria. Recuerda que él, ya en 1908, había convenido su renuncia "con la convicción de que pasada cierta edad, los hombres no pueden ser bastante útiles a sí mismos y morir en paz", proponiendo a Chávez para que ocupara su lugar, quien tenía todos los atributos necesarios para consolidar la obra iniciada (Sierra, 1984: 491).

Si la trayectoria de Sierra como el intelectual "hacedor polifacético" encuentra un punto de quiebre en la sutil, frágil y azarosa línea divisoria que separa –incluye y excluye– a la clase ilustrada y a la clase política, la trayectoria del hombre llamado Justo Sierra lo encontrará en la paradójica vulnerabilidad de los recursos con base en los cuales, los ilustrados producen su existencia.

Como miembro, por nacimiento, de la élite de la "aristocracia abierta" que encarna la sociedad mexicana, este hombre no estaba incluido en el circuito de la vida social y del estilo de vida signado por el lujo y la ostentación. Él consolidó su posición social con sus ingresos como Ministro y articulista y, la renuncia "intempestiva" lo confrontó a la perspectiva, "un poco cruel", que ya avizoraba para él, cuando en 1908, decidió que renunciaría en 1910.

Para subsistir necesitaba "rehacer labor y sistema de vida abandonados por diez años". Así es que a los 62 años de edad y teniendo una red social y familiar que contaba con los recursos de los privilegiados, Sierra pasa cuatro meses sin poder pagar la renta de su casa y, a través de un amigo, le avisa a su dueño, Gabriel Mancera, que la desocupa. Son meses de "inesperados apuros y amarguras" mitigados por el apoyo económico solidario de una vieja amistad (Dumas, 1986: 463).

Mientras, su destino laboral se debate en los periódicos y allí también se siembra la "sombra de la duda" sobre su gestión. Sin intención de "desacredita-

tarlo", se denuncian deficiencias en la administración, "privilegios, abusos e injusticias en la distribución de puestos" y el negociado "mercachifles" con los libros de los que son autores Sierra y sus colaboradores. Critican también su "imaginación extraviada" por los "castillos en el aire" que ha concebido, sembrando la confusión entre quienes están a sus órdenes. Y será Ezequiel Chávez quien salga en su defensa (Dumas, 1986: 466-471).

Finalmente, en abril de 1912, ya en la presidencia de Francisco Madero, Justo Sierra es nombrado Ministro Plenipotenciario de México en España y Portugal, por gestiones de su yerno, titular de Relaciones Exteriores. Sierra tiene otra vez un ingreso mensual e inicia una carrera diplomática que se truncó inmediatamente. Desde abril estaba enfermo, camino a Madrid se agrava y el 13 de septiembre fallece (Dumas, 1986: 480).

Unos meses antes le escribiría a su hijo menor un consejo, que bien puede sintetizar el legado de Sierra, como ser humano y un ilustrado precursor de la disputa por el reconocimiento de la universidad como parte de la cosa pública: "La paciencia es la mejor armadura para la vida; armarse de paciencia [...] significa escoger la mejor arma, la mejor defensa, es recetarse el triunfo final" (Dumas, 1986: 505).

¿Es posible un acto desinteresado?

Recorriendo la larga e incierta trayectoria en la que va cobrando vida la Universidad Nacional, podemos decir que la Universidad fue posible porque sus precursores creyeron en el desinterés, actuaron guiándose por él y estuvieron dispuestos a disputar su posibilidad.

En la experiencia fundacional de la UNAM, el interés por el desinterés nace al calor de una sociedad que se está reestructurando y nace imbricado a dos convicciones. Una, radica en que la búsqueda del "bien de todos" es un deber de la clase ilustrada. La capacidad de imponerse a sí misma este deber y de cumplirlo es lo que le otorga el derecho a existir, usufructuando el beneficio y el privilegio de vivir de los fondos públicos. Y, es lo que le garantiza a la "opinión pública", que dicha clase no se convertirá en una "minoría tiránica" o una "casta privilegiada". Como portadora de dicho deber, la clase ilustrada puede hacerse merecedora del reconocimiento social.

Otra convicción remite al objeto de su trabajo: la producción y difusión del conocimiento no tiene otra ley que el método y la libertad es el camino de la "elevación constante de la educación superior". La libertad es respeto absoluto al libre albedrío y a la pluralidad.

En estas premisas, los precursores de la UNAM fundaron sus vidas y la disputa por la institución. Manuel Gómez Morín, de una generación posterior que tendría una activa participación en la construcción de la Universidad, y que se inició como joven estudiante, miembro del grupo identificado como los "Siete Sabios" y por último como rector entre 1933 y 1934, lo expresa así:

Hace falta recordar que el conocimiento, como la vida, no es fácil ni simple, sino asunto extraordinariamente complejo y difícil. Hace falta tener fe en la aptitud del pensamiento mismo para ampliar y rectificar su obra. Hace falta creer firmemente, que sobre los valores de sumisión incondicional, de necesidad económica, de propaganda ocasional, hay valores más altos de fidelidad a un propósito, de verdad y de bien, de dramática sinceridad consigo mismo. Precisa en suma, si se quiere que la universidad viva, mantener la lógica del deseo: querer que la universidad sea lo que por naturaleza debe ser y no otra cosa, y para ello no restarle los medios espirituales y materiales necesarios (Pinto Mazal, 1974: 257).

Los precursores lograron instituir a la Universidad como el espacio del trabajo intelectual fundado en el interés por el desinterés, y al hacerlo, consagraron el lugar social del intelectual en el lugar de la indeterminación. La clase ilustrada de origen universitario nace como un intersticio en el espacio del poder: "un núcleo de poder espiritual condicionado por el poder político".

Ellos se posicionan en el lugar de la ciencia, negando cualquier ambición de poder pero conviviendo con él. Lugar fecundo porque lograron el "triunfo final": la universidad fue reconocida como parte de la cosa pública. Pero, lugar inestable: al final los precursores fueron sacrificados políticamente. Nadie respetó la diferencia que ellos reivindican entre ciencia y política. Para todo efecto práctico ellos eran políticos, no "administrativos".

– La negación de la diferencia les redituó una abrupta descapitalización política, económica y simbólica. Después del triunfo, vino la derrota y los ilustrados debieron reiniciar la disputa, volviendo a empezar en todos los frentes de la vida.

Posicionada en el intersticio, la clase ilustrada vivirá condicionada en "la distancia entre dos puntos": el poder espiritual y el poder político; y en "la distancia entre dos momentos": el tránsito recurrente entre la dependencia y la autonomía. El reconocimiento del acto desinteresado,

como condición de existencia del poder espiritual se dirime, entonces, en el espacio de estas dos tensiones, es decir, en el “resquicio”: “ocasión que se encuentra para conseguir un fin”.

Entre los protagonistas, que intervienen en la ocasión, existen fuertes discrepancias políticas y fuertes lazos personales, pero más allá de esto, se necesitan mutuamente. En esta mesa de negociaciones estuvieron los precursores con su afán –una visión del problema educativo del país y una posible respuesta– y los hombres del gobierno, que teniendo poder y recursos, tuvieron además la voluntad política de apoyar lo que les era redituable.

Posibilidad de ser de los que no tienen el poder, o no tienen suficiente, *la ocasión* (la espera, el rodeo, la apuesta) es el tiempo y el espacio en el cual, *la paciencia*<sup>41</sup> –tiempo no cronológico, propio del trabajo intelectual, cuyo ritmo y duración es el de la maduración de las ideas, de las personas y de las obras– se supedita a *la urgencia*, tiempo de lo inmediato, propio de la práctica política, cuyo ritmo y duración es el de la eficacia del efecto oportuno.

La práctica de la ocasión –como estrategia de reproducción de los ilustrados– va dejando ciertas marcas que nutrieron el *habitus* de la institución, por el que ha transcurrido la construcción del interés común y del interés por el desinterés a lo largo del siglo XX. Dos de estas marcas son las siguientes:

– La negociación política quedó instituida como condición de posibilidad de la obra educativa, al otorgar eficacia a la fuerza instituyente de la alianza en el afán común y, en esta negociación, el peso de las argumentaciones científicas fue siempre menor, al del poder con que participaron en la relación de fuerza establecida en la coyuntura.

Así, el poder queda establecido como un recurso vital para la producción y reproducción de los bienes culturales y, consecuentemente, queda establecida también, la necesidad de invertir tiempo y energía en la acumulación de capital político, social y simbólico y no sólo en el capital específico del trabajo intelectual: el capital cultural.

– Las falsas oposiciones entre la paciencia y la prisa, lo urgente y lo importante, lo necesario y lo posible, resultaron instituidas como el marco de la toma de decisiones. En este marco, dichas decisiones y sus efectos prácticos quedan siempre expuestos a ser significados, en la “sombra de la

<sup>41</sup>Para la noción de paciencia en el trabajo intelectual ver R. M. Rilke (1997), *Cartas a un joven poeta*, presentación y versión de Bernardo Ruiz, México, Ediciones Coyoacán, Bachelard, Gastón (1987), *La formación del espíritu científico*, México, Siglo XXI.

duda”, como tomas de posición adeptas a la simulación, la improvisación, la mediocridad y el oportunismo.

En el recorrido realizado, además de estas formas de hacer, pudimos registrar también un conjunto de nociones y de convicciones que sintetizan la idea de universidad cuyo reconocimiento estuvo en juego durante tanto tiempo y que finalmente logró instituirse como la simiente y el cimiento de la UNAM de hoy. Algunos componentes de esta idea son los siguientes:

– La concepción de la sociedad mexicana como un “aristocracia abierta”, en las que las jerarquías originadas en “el dinero y la buena educación” son tan inevitables como necesarias de paliar; intervenir en ello es no sólo una necesidad en función de la paz social, sino también, un imperativo de una sociedad que se precia como democrática.

En esta visión de las cosas, la educación es un bien siempre escaso, la selección es un proceso natural y la universidad es democrática porque propicia que la clase ilustrada se renueve cíclicamente nutriéndose de la “substancia popular”.

Aquí, los precursores instituyeron el signo de la institución en la composición social heterogénea y sembraron la semilla del que sería el principio de identidad de las nuevas generaciones: esa UNAM generosa, *Mi alma mater*, a la que se le está eternamente agradecido, porque ofreció los recursos (económicos, sociales, culturales y simbólicos) que la familia no puede proveer. Y que las generaciones antecedentes depositaron en la Escuela Nacional Preparatoria.

En el devenir de la institución, la educación superior seguiría siendo un bien escaso y llegaría a ser, además, un bien deseado por ese “público en general” que depositó en la Máxima Casa de Estudio, su esperanza de ascenso social.

– La convicción de que la educación superior debe ser accesible a todos aquellos que hayan sobrevivido a la selección que opera en el tránsito por la pirámide educativa, se acompaña de una definición de la gratuitud de la educación superior que contiene algo de espinosa ambigüedad. El sí o el no, se establecen coyunturalmente. En 1865 se establece como gratuita porque es pública y, es pública por necesidad: salvo el clero no hay otros grupos interesados y pudientes en invertir en ella.

En 1881 se propone el pago módico de inscripciones con el argumento de que los padres aprendieran a invertir en educación. En 1910, la gratuitud se mantiene respetando el estado de cosas –dado que la Universidad no nace ni autónoma y, por tanto, subsidiada– pero omitiendo su ratifica-

como condición de existencia del poder espiritual se dirime, entonces, en el espacio de estas dos tensiones, es decir, en el “resquicio”: “ocasión que se encuentra para conseguir un fin”.

Entre los protagonistas, que intervienen en la ocasión, existen fuertes discrepancias políticas y fuertes lazos personales, pero más allá de esto, se necesitan mutuamente. En esta mesa de negociaciones estuvieron los precursores con su afán –una visión del problema educativo del país y una posible respuesta– y los hombres del gobierno, que teniendo poder y recursos, tuvieron además la voluntad política de apoyar lo que les era redituable.

Posibilidad de ser de los que no tienen el poder, o no tienen suficiente, *la ocasión* (la espera, el rodeo, la apuesta) es el tiempo y el espacio en el cual, *la paciencia*<sup>41</sup> –tiempo no cronológico, propio del trabajo intelectual, cuyo ritmo y duración es el de la maduración de las ideas, de las personas y de las obras– se supedita a *la urgencia*, tiempo de lo inmediato, propio de la práctica política, cuyo ritmo y duración es el de la eficacia del efecto oportuno.

La práctica de la ocasión –como estrategia de reproducción de los ilustrados– va dejando ciertas marcas que nutrieron el *habitus* de la institución, por el que ha transcurrido la construcción del interés común y del interés por el desinterés a lo largo del siglo XX. Dos de estas marcas son las siguientes:

– La negociación política quedó instituida como condición de posibilidad de la obra educativa, al otorgar eficacia a la fuerza instituyente de la alianza en el afán común y, en esta negociación, el peso de las argumentaciones científicas fue siempre menor, al del poder con que participaron en la relación de fuerza establecida en la coyuntura.

Así, el poder queda establecido como un recurso vital para la producción y reproducción de los bienes culturales y, consecuentemente, queda establecida también, la necesidad de invertir tiempo y energía en la acumulación de capital político, social y simbólico y no sólo en el capital específico del trabajo intelectual: el capital cultural.

– Las falsas oposiciones entre la paciencia y la prisa, lo urgente y lo importante, lo necesario y lo posible, resultaron instituidas como el marco de la toma de decisiones. En este marco, dichas decisiones y sus efectos prácticos quedan siempre expuestos a ser significados, en la “sombra de la

<sup>41</sup>Para la noción de paciencia en el trabajo intelectual ver R. M. Rilke (1997), *Cartas a un joven poeta*, presentación y versión de Bernardo Ruiz, México, Ediciones Coyoacán, Bachelard, Gastón (1987), *La formación del espíritu científico*, México, Siglo XXI.

duda”, como tomas de posición adeptas a la simulación, la improvisación, la mediocridad y el oportunismo.

En el recorrido realizado, además de estas formas de hacer, pudimos registrar también un conjunto de nociones y de convicciones que sintetizan la idea de universidad cuyo reconocimiento estuvo en juego durante tanto tiempo y que finalmente logró instituirse como la simiente y el cimiento de la UNAM de hoy. Algunos componentes de esta idea son los siguientes:

– La concepción de la sociedad mexicana como un “aristocracia abierta”, en las que las jerarquías originadas en “el dinero y la buena educación” son tan inevitables como necesarias de paliar; intervenir en ello es no sólo una necesidad en función de la paz social, sino también, un imperativo de una sociedad que se precia como democrática.

En esta visión de las cosas, la educación es un bien siempre escaso, la selección es un proceso natural y la universidad es democrática porque propicia que la clase ilustrada se renueve cíclicamente nutriéndose de la “substancia popular”.

Aquí, los precursores instituyeron el signo de la institución en la composición social heterogénea y sembraron la semilla del que sería el principio de identidad de las nuevas generaciones: esa UNAM generosa, *Mi alma mater*, a la que se le está eternamente agradecido, porque ofreció los recursos (económicos, sociales, culturales y simbólicos) que la familia no puede proveer. Y que las generaciones antecedentes depositaron en la Escuela Nacional Preparatoria.

En el devenir de la institución, la educación superior seguiría siendo un bien escaso y llegaría a ser, además, un bien deseado por ese “público en general” que depositó en la Máxima Casa de Estudio, su esperanza de ascenso social.

– La convicción de que la educación superior debe ser accesible a todos aquellos que hayan sobrevivido a la selección que opera en el tránsito por la pirámide educativa, se acompaña de una definición de la gratuitud de la educación superior que contiene algo de espinosa ambigüedad. El sí o el no, se establecen coyunturalmente. En 1865 se establece como gratuita porque es pública y, es pública por necesidad: salvo el clero no hay otros grupos interesados y pudientes en invertir en ella.

En 1881 se propone el pago módico de inscripciones con el argumento de que los padres aprendieran a invertir en educación. En 1910, la gratuitud se mantiene respetando el estado de cosas –dado que la Universidad no nace ni autónoma y, por tanto, subsidiada– pero omitiendo su ratifica-

ción en Ley y definiéndola como la forma en la que el Estado garantiza el "bien de todos".

Aquí, los precursores dejaron sembrada lo que sería la semilla de la discordia. En 1929, cuando el poder espiritual logra la autonomía del poder político, los fondos públicos se convierten en subsidio y el gobierno en turno establece que la Universidad debe llegar a convertirse en una institución privada, que no subsidiará la docencia destinada a la formación de profesionales y que, una parte del subsidio se destinará para pagos de colegiaturas en calidad de becas y se otorgarán a los alumnos que las requieran; la otra parte del subsidio se destinará a las actividades "no utilitarias", es decir, a la investigación.

En 1944, con la tercera y definitiva promulgación de la autonomía, la distribución del subsidio pasa a decidirse en el seno de la Universidad y la disputa social de origen, acerca de cómo se distribuyen los dineros de la Nación, llegó para instalarse entre los mismos universitarios.

– Una disposición racista y clasista, por la cual, en el personal de la Universidad, la institución omite a quienes no son profesores, ayudantes o alumnos. En 1929, los trabajadores administrativos y manuales demandan su reconocimiento como parte de la institución y constituyen la primera organización (González del Rivero, 1989), convocando a los clasificados en la negación, los "no docentes": 211 técnicos y administrativos y 238 trabajadores, incluidos en la categoría de "servidumbre": conserjes, porteros, mozos, veladores e intendentes (Marsiske, 1989: 62). Al pedir su reconocimiento como trabajadores revelan la negación que los universitarios hacen de su propia condición de asalariados. Deberán esperar el arribo de una joven generación de universitarios que, en la década de los setenta, reconociéndose como la conciencia crítica de la nación, reconozca también el carácter asalariado del trabajo intelectual. Y la Ley lo establezca como un "trabajo especial", una fórmula incierta para nombrar lo innombrable.

– La convicción de que la fuerza instituyente del ideal educativo no radica en el individuo sino en la confluencia de los esfuerzos y afanes compartidos: "no somos sino pigmeos, y para ser un gigante necesitamos unirnos todos en un solo esfuerzo". Esta convicción, quedó objetivada en dos legados de los precursores: la práctica de la alianza como espacio de acumulación de fuerzas y la institución estructurada en el vínculo orgánico entre los diferentes niveles de formación (ENP, Escuelas Profesionales, ENAE) y, entre los trabajos diferentes (enseñar y crear).

Los precursores sembraron aquí la semilla del intercambio socio cultural como el espacio que fecunda a la institución. Y en ella instituyeron

también la fuente de tensiones en las que se dirimen la capacidad de los universitarios para ser "gigantes". Estas tensiones son:

- la heterogeneidad social del grupo, que impone convivir en la desigualdad económica, la distancia social y la diferencia sexual y cultural;
- la vigencia del principio de la pluralidad establecido en el respeto a la libertad de expresión y de pensamiento, que impone convivir en la discrepancia política e ideológica y en las diferencias religiosas;
- y la composición plural de la institución fundada en la diversidad disciplinaria, funcional y de nombramientos, que impone articular el trabajo intelectual en la diferencia de concepciones y orientación del trabajo docente, de investigación y administrativo.

En el devenir de la Universidad, la experiencia de confluir en el esfuerzo común ha sido diversa, tanto en el terreno de las alianzas sociales, políticas e intergeneracionales, como en el de la construcción del vínculo orgánico en el trabajo intelectual. La institución es un "nosotros" vulnerable, se sostiene en el equilibrio inestable de la convivencia entre desiguales, diferentes y contrincantes. Sabe unirse cuando hay que defender la línea divisoria entre "nosotros" y "los otros" de afuera. Es capaz de construir "alianzas de la oposición" frente a "un enemigo común", pero sucumbe recurrentemente: el "nosotros" de hoy se descompone siempre en un "son otros" de mañana.

## Bibliografía

- AGUIRRE, Salvador (2003), *El mérito y la estrategia: clérigos, juristas y médicos en Nueva España*, México, CESU-UNAM y Plaza y Valdés.
- ALVARADO, Lourdes (1994), *La polémica en torno a la idea de universidad en el siglo xix*, México, Coordinación de Humanidades/CESU/ENP-UNAM.
- \_\_\_\_\_ (1999), "La universidad libre: primer movimiento estudiantil del México independiente", en R. Marsiske (coord.), *Movimientos estudiantiles en la historia de América Latina*, México, CESU-UNAM/Plaza y Valdés Editores.
- \_\_\_\_\_ (2001), "La universidad en el siglo xx", en R. Marsiske (coord.), *La Universidad de México. Un recorrido de la época colonial al presente*, México, Plaza y Valdés, CESU/UNAM.
- BAZANT, Mílada (1993), *Historia de la educación durante el porfiriato*, México, Colmex.

- BOURDIEU, Pierre (1985), *¿Qué significa hablar?*, Madrid, Akal.
- \_\_\_\_ (1988), "De las reglas a las estrategias", en *Cosas Dichas*, Argentina, Gedisa.
- \_\_\_\_ (1997), "¿Es posible un acto desinteresado?", en *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama.
- CHÁVEZ, Ezequiel (1915), "Presentación de proyecto de Ley", en Alfonso María y Campos (1980), *Estudio histórico jurídico de la Universidad Nacional (1881-1929)*, México, UNAM.
- CERTEAU DE, Michel (1996), *La invención de lo cotidiano 1 Artes de Hacer*, México, UIA-ITESO-CFEMC.
- DÍAZ COVARRUBIAS, José (1993), *Instrucción pública en México*, México, Conacyt.
- DUCOING, Patricia (1990), *La pedagogía en la Universidad de México 1881-1954*, México, CESU/UNAM.
- DUMAS, Claude (1986), *Justo Sierra y el México de su tiempo*, t. I y II, México, CH/UNAM.
- GARCÍA VERÁSTEGUI, Lía (1984), *Del proyecto nacional para una universidad en México (1867-1910)*, México, CH/UNAM.
- GARCIADIEGO DANTAN, Javier (1991), "Una efeméride falsa. La supuesta fundación de la Universidad Nacional en 1910", en *Universidad de México. Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*, vol. XLVI, núm. 483, México, abril, pp. 41-49, UNAM.
- \_\_\_\_ (1996), *Rudos contra científicos. La Universidad Nacional durante la Revolución Mexicana*, México, Colmex-UNAM.
- GONZÁLEZ DEL RIVERO, Bertha (1989), *La autonomía universitaria y sus implicaciones laborales: 1922-1933*, México, CESU-UNAM.
- GORTARI, Eli de (1980), *La ciencia en la historia de México*, México, Grijalbo.
- HERNÁNDEZ, Luna (1967), "Sobre la fundación de la Universidad Nacional. Antonio Caso vs Agustín Aragón", en *Historia Mexicana*, núm. 16, México, enero-marzo.
- LOMNITZ ADLER, Claudio (1995), *Las salidas del laberinto*, México, Joaquín Mortiz.
- MARSISKE, Renate (1989), *Movimientos estudiantiles en América Latina*, México, CESU/UNAM.
- MAYER, L. y L. Cházaro (1992), "La idea de universidad en el último cuarto del siglo XIX: los silencios culturales", en *Quipu*, vol. 9, núm. 3, México, septiembre-diciembre.
- O'GORMAN, Edmundo (1949), "Justo Sierra y los orígenes de la Universidad de México 1910", en *Revista de Filosofía y Letras*, vol. XVIII, México, abril-junio.
- PAVÓN, Romero (2001), "La población universitaria", en R. Marsiske (coord.), *La Universidad de México. Un recorrido de la época colonial al presente*, México, Plaza y Valdés, CESU/UNAM.
- PINTO MAZAL, Jorge (1974), *La autonomía universitaria*, Antología, México, CTEPL/UNAM.
- QUINTANILLA, Susana (1990), *El Ateneo de la juventud: balance de una generación*, Tesis de Doctorado en Pedagogía, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.
- \_\_\_\_ (1994), "La querella intelectual por la universidad mexicana: 1930-1937", *Universidad Futura*, vol. 5, núm. 15, México, UAM, otoño.
- SÁNCHEZ RIVERA (?), "Justo Sierra y el programa de La Libertad. Diario Liberal Conservador (1878) o las tareas del "positivismo liberal", *Avances de Investigación*.
- SEP (1948), *La Universidad de Justo Sierra*, Prólogo de Juan Hernández Luna, México.
- SIERRA, Justo (1984), *Obras completas, "La Educación Nacional"*, t. VIII, México, UNAM.
- UNAM (1990), *La Universidad Nacional de México 1910*, Edición Facsimilar, México, CESU-Coordinación de Humanidades.
- VELÁSQUEZ A., María de Lourdes (2000), *Los Congresos Nacionales Universitarios y los gobiernos de la Revolución 1910-1933*, México, CESU-UNAM/Plaza y Valdés Editores.
- ZAID, Gabriel (1991), "López Velarde ateneísta", en *Vuelta*, núm. 179, México, noviembre.

# La autonomía en las universidades públicas mexicanas: vicisitudes de un concepto y una práctica institucional

Armando Alcántara S.\*

*Me refiero aquí [...] a una Universidad que sería lo que siempre debió haber sido o pretendido representar, es decir, desde su principio y en principio, una “cosa”, una “causa” autónoma, incondicionalmente libre en su institución, en su habla, en su escritura, en su pensamiento.*  
JACQUES DERRIDA, *La universidad sin condición*

## Introducción

Pese a que el tema de la autonomía universitaria ha sido un asunto sobre el que se ha escrito abundantemente, sigue siendo pertinente continuar revisando sus orígenes y evolución, así como sus derroteros en el presente y el futuro. Ello es así porque en el último cuarto de siglo los controles desarrollados por los gobiernos de los estados contemporáneos, y las demandas sociales, parecen estar acotando cada vez más sus alcances. Como lo indica una historia que abarca más de ocho siglos, la autonomía ha acompañado a las universidades desde sus orígenes medievales hasta la actualidad, por lo que puede considerársela como una parte esencial de su vida institucional. Pero, sobre todo, es lo que ha permitido a los establecimientos universitarios cumplir con los objetivos de enseñanza, investigación y difusión del conocimiento.

Muchos siglos después de la fundación de las primeras universidades europeas, algunos de los principios cardinales de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918): libertad de cátedra, libertad de investigación y cogobierno, se extendieron por la región latinoamericana y formaron parte indiscutible de la vida institucional de la mayoría de las universidades públicas. Sólo eventualmente este *modus vivendi* se veía interrumpido cuando algún

\* Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IIUE), UNAM. Seminario de Educación Superior. El autor agradece el valioso apoyo de Verónica Marín para la elaboración de este trabajo.

conflicto con las fuerzas del orden desataba la represión contra las universidades. En muchas ocasiones, incluso, las universidades públicas permanecieron totalmente ajenas a lo que pasaba en su entorno social, en una especie de “encapsulamiento”.

Por otro lado, la denominación de “universidad autónoma” ha sido celosamente buscada y preservada por la gran mayoría de las universidades públicas mexicanas,<sup>1</sup> y en menor proporción por algunas instituciones privadas (por ejemplo, Universidad Autónoma de Guadalajara [UAG] e Instituto Tecnológico Autónomo de México [ITAM]). Es de llamar la atención que en la mayoría de los países del mundo la denominación anterior es casi inexistente porque se da por descontado que las universidades tienen la capacidad de autogobernarse y en ellas existe la libertad académica (libertad de cátedra e investigación) para crear y transmitir el conocimiento.

Durante el largo periodo que abarca más de la mitad del siglo xx, las universidades públicas mexicanas gozaron de una autonomía muy amplia. Sin embargo, en la década de los ochenta, comenzaron a introducirse en las instituciones de educación superior (IES) diversos programas de evaluación, tanto del rendimiento de las instituciones como de los individuos (personal académico y estudiantes). Asimismo, se comenzó a exigir a las entidades públicas mayor eficiencia y eficacia, en lo que se comenzó a entender como “rendición de cuentas”. Esto tuvo lugar en un contexto de restricción de recursos financieros para el llamado “sector social”, compuesto por las instituciones de salud, educación y vivienda, entre otras. En los años noventa esos instrumentos y políticas se fueron afinando cada vez más. Hasta la fecha han sido los instrumentos que permiten conducir las actividades académicas de las universidades y demás IES, de acuerdo con los planes gubernamentales.

Con este contexto en mente, en este trabajo se pretende realizar un recorrido amplio por los orígenes históricos del concepto de autonomía, así como su desarrollo en las universidades de América Latina y México. También se intenta identificar y discutir los desafíos y dilemas a los que se enfrenta en la actualidad, a la luz de la dinámica que han tomado las universidades públicas en el contexto de la educación superior mexicana, los procesos de la globalización y la llamada “sociedad del conocimiento”. Algunas preguntas que se desprenden

<sup>1</sup>Existen algunas universidades públicas que no guardan esa denominación: Universidad de Guadalajara, Universidad de Guanajuato, Universidad Veracruzana y Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. Sin embargo, a finales de la década pasada les fue otorgada la autonomía de manera formal por parte de los congresos de sus respectivas entidades federativas.

de estas consideraciones y que guían este trabajo son: ¿hasta qué punto los programas de evaluación de académicos e instituciones han limitado o acotado la autonomía universitaria y sus principios de autogobierno y libertad académica? ¿Podrá recuperarse el sentido “clásico” de la autonomía, tal como se entendía en las primeras décadas del siglo xx o habrá que reconceptualizarla ante las nuevas realidades de las políticas gubernamentales, la globalización de la economía y la generación del conocimiento? ¿Ha sido el financiamiento asociado al desempeño de académicos e instituciones el mecanismo responsable de esta transformación? ¿La actual situación de “autonomía acotada” permite vislumbrar una “universidad heterónoma” en la que la institución se ve determinada más por las demandas del Estado y del mercado que por las de su propia comunidad?

Para lograr los propósitos de este trabajo y responder a los cuestionamientos anteriores, este capítulo se ha dividido en cinco grandes apartados. En el primero se mencionan algunos antecedentes de lo que significó la autonomía en las primeras universidades medievales. En la segunda parte, se examina brevemente la influencia de la Reforma de Córdoba en las universidades latinoamericanas. El tercer apartado es un recorrido por el desarrollo de la autonomía en las universidades mexicanas desde la época colonial hasta la actualidad, pasando por los siglos xix y xx. Este itinerario se centra particularmente en la UNAM, en virtud tanto de su carácter nacional como por la influencia que a lo largo de varias décadas ha tenido en el conjunto de las universidades públicas del país. En la cuarta parte del capítulo también se revisan diversos rasgos y elementos del concepto de autonomía en la educación superior contemporánea. Los retos y desafíos a los que se enfrenta la autonomía universitaria en el México de hoy se delinean en el quinto apartado. Por último, se discuten algunas de las principales conclusiones derivadas del análisis realizado en las diversas secciones del trabajo.

#### La autonomía desde las universidades medievales hasta la modernidad

En su estudio de los orígenes de la Universidad, Rolando Tamayo (1987) subraya que es ésta la institución a través de la cual se recoge y transmite la cultura de Occidente, al recuperar la herencia griega, latina y árabe. Poco más tarde, la Universidad sería la institución que difundiría en Occidente

la idea de que el mundo podía ser explicado razonablemente.<sup>2</sup> Las primeras universidades, aparecidas a finales del siglo XII y principios del siglo XIII, eran "asociaciones corporativas de maestros y estudiantes dotadas de estatutos propios, sello, estructura administrativa autónoma, *currícula* fijos y procedimientos de obtención de grados" (p. 11). Asimismo, establece dos grandes tipos de estas instituciones: las que se formaron de manera espontánea y las que se crearon por un acto fundacional. Estas últimas, a su vez, podían ser de fundación pontificia o de fundación imperial.

La autonomía fue una característica que acompañó a los establecimientos universitarios surgidos de la época medieval. Tamayo argumenta a este respecto que la necesidad de enfrentar incursiones externas de todo tipo ayudó a concebir ideas más audaces sobre la corporación universitaria y la libertad académica, fundamentales para el crecimiento de las universidades como estamentos separados dentro de la comunidad medieval. Así, las primeras universidades gozaron de amplia libertad, en particular durante los siglos XII y XIII. En esos años, los intentos de ciertos príncipes y pontífices se revelaron insuficientes para suprimir y detener el avance de esas instituciones.

En su ya célebre *Misión de la Universidad*, Ortega y Gasset (1982) destaca la audacia que significó frente a los poderes eclesiásticos y políticos, la autonomía de las primeras universidades:

en Europa, cualquiera que sea el aprovechamiento que el Estado haya obtenido de la universidad, significó ésta un principio diferente y originario aparte, cuando no frente al Estado. Era el saber constituido como poder social. De aquí que apenas gana sus primeras batallas, la universidad se constituya con fuero propio y originales franquías. Frente al poder político, que es la fuerza, y la Iglesia, que es el poder trascendente, la magia, de la universidad se alzó como genuino y exclusivo y auténtico poder espiritual: era la inteligencia como tal, exenta, nuda y por sí, que por vez primera en el planeta tenía la audacia de ser directamente y, por decirlo así, en persona una energía histórica. ¡La inteligencia como institución! (p. 174).

Asimismo, la índole de la autonomía, de acuerdo con el también filósofo José Gaos (1999), parece surgir de su origen histórico y realidad efectiva

<sup>2</sup>Es conveniente recordar, además, que las primeras universidades precedieron al surgimiento del Estado-nación europeo.

de entonces hasta hoy. De este modo, la lucha de la universidad misma por su autonomía,

Fue una lucha por impedir, no sólo la imposición de una ideología a la institución por el Estado, sino toda intervención de éste en la orientación ideológica de todas las actividades específicas de ella, o estrictamente académicas; o en sentido inverso, una lucha de reivindicación del derecho de la universidad a funcionar conforme a los principios de libertad de cátedra y expresión y de investigación y pensamiento (Gaos, 1999: 111).

Por otra parte, la corporación medieval, conformada por gremios de doctores y estudiantes organizados entre sí, ha sido la única que en la larga historia de la universidad tiene los rasgos de una autonomía plena (Díaz Barriga, 2004; Tünnermann, 2008). Un rasgo destacable también era que la universidad conservaba como límite de su conocimiento la estructura escolástica cristiana y que los títulos eran reconocidos entre las primeras instituciones (Bolonia, Padua y París). Además, su importancia era tal que cuando en una ciudad los universitarios no eran bien vistos se trasladaban a otra ciudad. Asimismo, había ocasiones en que los estudiantes boloñeses entraban en rebeldía y dejaban solos a los doctores hasta que éstos reconocían sus derechos como gremio estudiantil.

La primera Universidad, Bolonia, conocida originalmente como *universitas scholarium*, fue en su origen una creación laica concebida para los intereses profesionales de laicos dedicados, primero al estudio del derecho romano, y después al derecho canónico. Este tipo de Universidad se basaba en una relación inmediata, directa y personal entre maestro y discípulo. Los maestros eran libres de escoger año con año la sede; los estudiantes tenían la libertad de elegir el maestro. Se trataba de una especie de arrendamiento de servicios. Una relación de este tipo no hubiera sido posible en una escuela eclesiástica que estuviera vinculada a un monasterio o a una catedral. La segunda variante de Universidad fue la *universitas magistrorum* de París, la cual se organizó alrededor de una guilda o hermandad de maestros laicos, claramente diferenciados de monjes y sacerdotes. La guilda académica se concebía como una entidad autónoma, jurídicamente constituida, colocada fuera de la estructura eclesiástica. Lo que en esta Universidad se estudiaba era principalmente lógica y teología especulativa (Tamayo, 1987).

El modelo de Bolonia fue imitado por la universidad de Salamanca y por la mayoría de las instituciones universitarias de la Europa meridional,

en tanto que el de París fue el de mayor influencia en la estructura de las universidades de la Europa septentrional. En Hispanoamérica, las universidades coloniales creadas por la corona española, se inspiraron mayormente en el esquema de Salamanca y, en menor medida, en el de Alcalá de Henares. Señorial y clasista como la sociedad a la que servía y de la que era expresión, la Universidad colonial hispánica tenía como misión, según Tünnermann (2008: 23), "atender los intereses de la Corona, la Iglesia y las clases superiores de la sociedad". Si bien la Universidad colonial no gozó de autonomía plena, en las que siguieron el modelo salmantino sus claustros elegían a sus autoridades y disfrutaron de un cierto grado de autonomía asediada por las constantes intervenciones de los virreyes, que trataban de controlarla (Llinás, 1979; Tünnermann, 2008).

Algunas centurias más tarde, a finales del siglo XVIII, Emmanuel Kant consideraba que la autonomía estaba ligada a la facultad de pensar con libertad, con independencia ante la exigencia de poderes ajenos a la razón. En *El conflicto de las facultades*, publicado en 1794, Kant esboza una noción de autonomía entendida como la constitución de un espacio de libertad para la crítica fundada en la razón. De esto se desprende que la autonomización del pensamiento y las actividades científicas han sido constitutivas de la génesis de las universidades modernas y suponen la existencia de un cuerpo consagrado por sus conocimientos y habilitado por sus facultades, las cuales conforman espacios de definición de sus propias normas.<sup>3</sup>

En el texto antes mencionado, Kant planteaba la relación de la Universidad con el gobierno y la libertad académica, en los siguientes términos:

Absolutamente hace falta para la república de sabios, que exista entonces en la Universidad una facultad que, independientemente de las órdenes del gobierno para todo aquello que son sus asignaturas "tenga la libertad de no dar órdenes, pero por tanto, de juzgarlas todas, una facultad que tenga por ocupación el interés científico, es decir, la verdad. Donde la razón debe tener el derecho de hablar públicamente: pues sin una facultad así, la verdad (incluso en detrimento del gobierno) no podría manifestarse, ya que la razón es libre por naturaleza y no admite ninguna orden para tener alguna cosa por verdadera (ningún credo, sino solamente un libre *credo*) (Kant, 1794 [2002]: 6).

Para Guillermo von Humboldt, creador de la Universidad de Berlín a principios del siglo XIX –y donde por primera vez se institucionalizó el

vínculo docencia e investigación– la intervención del Estado en los asuntos universitarios debería de ser siempre limitada, e incluso, dicha intervención podría llegar a constituir un obstáculo para el funcionamiento de los *establecimientos científicos superiores* (Universidades y academias de ciencias y bellas artes). Empero, Von Humboldt subrayaba que la Universidad siempre se encuentra estrechamente relacionada con la vida práctica y con las necesidades del Estado, ya que constantemente se halla sometida a tareas de orden práctico como es la conducción de la juventud a través de los estudios universitarios. Sin embargo, Von Humboldt consideraba que el nombramiento de los profesores universitarios debería estar reservado de manera absoluta al Estado mediante un cuerpo de inspectores "juicioso y razonable" (Bonveccchio, 2000).

En el caso alemán, apunta Tünnermann (2008), se dio un fenómeno singular en la relación entre la Universidad y el Estado. A diferencia de otros países europeos, el absolutismo de los monarcas no impidió el desarrollo del espíritu indagador. Aun bajo el dominio de monarquías autoritarias y en el seno de universidades estatales carentes de autonomía fue posible un considerable florecimiento universitario, gracias al principio de libertad académica. Este principio alcanza su plenitud en la universidad de Berlín, cuya estrecha vinculación entre la docencia y la investigación constituyó el esquema desde el cual se organizaron otras universidades en diferentes países del mundo, y constituyó el elemento fundamental para el enorme desarrollo científico que tuvo Alemania y que después alcanzarían otros países al emular el modelo berlínés. Como es sabido, el modelo humboldtiano de universidad fue la base para la exitosa creación de la Escuela de Posgrado de la Universidad Johns Hopkins, la primera universidad de investigación en Estados Unidos.

Del otro lado del Atlántico y a raíz de la independencia de la mayor parte de los países latinoamericanos en el siglo XIX, la adopción del esquema napoleónico provocó una serie de efectos negativos para el desarrollo de las universidades. En primer término, destruyó el concepto mismo de Universidad al convertirse en una mera agencia que sólo agrupaba facultades profesionales aisladas unas de otras. En segundo lugar, hizo aún más difícil el arraigo de la ciencia en los países de la región, toda vez que el énfasis profesionalista postergó el interés por la creación del conocimiento científico en los establecimientos universitarios. Asimismo, la burocratización de la Universidad y su subordinación al Estado acabó con la menguada autonomía que hasta entonces había conservado (Tünnermann, 2008).

<sup>3</sup>Cfr. nota de Miguel Casillas (2002) a su traducción de la mencionada obra de Kant.

### La reforma universitaria de Córdoba y su influencia en América Latina

Para algunos autores (Schugurensky, 1999; Tünnermann, 2008), la Reforma Universitaria de Córdoba de 1918 marca el momento histórico del ingreso de América Latina en el siglo xx y del ascenso de las clases medias urbanas. Dicha reforma replanteó las relaciones entre la universidad, la sociedad y el Estado. Desde la creación de las universidades coloniales, pasando por el siglo en el que los países de la región alcanzaron su independencia y hasta antes de la irrupción del movimiento estudiantil cordobés, la universidad no hizo más que atender los intereses de las clases dominantes de la sociedad. En consecuencia, como señala Tünnermann (2008: 24): “Si la república trató de separar la universidad de la Iglesia, mediante la adopción del esquema napoleónico que, a su vez, la supeditó al Estado, Córdoba trató de separarla del control del Estado mediante un régimen de autonomía”.

Las demandas de autonomía planteadas por los reformistas de Córdoba eran de enorme amplitud:

- Reconocimiento del derecho de los universitarios a elegir libremente sus propias autoridades.
- Libertad de cátedra y libertad de investigación.
- Designación de los profesores mediante procedimientos puramente académicos que garantizaran su idoneidad.
- Dirección y gobierno de la Universidad por sus propios órganos directivos.
- Aprobación de planes y programas de estudio.
- Elaboración y aprobación del presupuesto.

Tünnermann (2008) señala que posteriormente, y ante las constantes amenazas de la fuerza pública, se incluyó la inviolabilidad de los recintos universitarios. Este mismo autor subraya que desde el grito de Córdoba, la autonomía ha estado en la primera línea de las reivindicaciones universitarias en la región latinoamericana. Uno de los primeros eventos que permitieron su difusión fueron las conclusiones del Primer Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios, celebrado en esa ciudad argentina en julio de ese mismo año. Allí se acordó que tanto los consejos directivos de las facultades como la Asamblea General Universitaria estarían integrados por representantes, en igual número, de profesores, diplomados y estudiantes (Rangel Guerra, 1983).

Para Mariátegui (1980) el movimiento de reforma universitaria de Córdoba aparece estrechamente vinculado con lo que él llama “la recia marejada postbólica”. Las esperanzas mesiánicas, los sentimientos revolucionarios, las pasiones místicas propias de la posguerra, repercutían particularmente en la juventud universitaria de Latinoamérica. Así, el concepto difuso y urgente de que el mundo entraba en un ciclo nuevo despertaba en los jóvenes la ambición de cumplir una función heroica y de realizar una obra histórica. La crisis mundial, según Mariátegui, invitaba a los pueblos latinoamericanos a revisar y resolver con premura sus problemas de organización y crecimiento. Asimismo, coincide en que el movimiento de Córdoba dista mucho de proponerse objetivos exclusivamente universitarios, y por su estrecha y creciente relación con el avance de las clases trabajadoras y con el abatimiento de viejos privilegios económicos, no puede entenderse sino como uno de los aspectos clave de una profunda renovación latinoamericana.

### Evolución de la autonomía en las universidades mexicanas

Junto con la universidad de Santo Domingo (en la República Dominicana) y la universidad de San Marcos (en Perú), la Real y Pontificia Universidad de México, constituye una de las primeras universidades creadas en el Nuevo Mundo. La fundación de estas dos últimas se dio mediante cédulas firmadas por el rey en 1551, aunque la Universidad mexicana inició sus actividades hasta 1553. Contrariamente a las primeras universidades establecidas en Europa durante los siglos XII y XIII, en Hispanoamérica las universidades no aparecieron por un dinamismo interno sino que, como se mencionó anteriormente, fueron creadas por decreto real. Su propósito estaba bien definido: instruir a los nativos y a los hijos de españoles en “las cosas de nuestra Santa Fe Católica y en las otras facultades”. Cabe resaltar que la fundación de las primeras universidades en América Latina y el Caribe ocurrió en un periodo de grandeza del imperio español<sup>4</sup> (Llinás, 1979; Pallán, 2004).

Las normas de la primera Universidad de México eran las mismas que se aplicaban en la Universidad de Salamanca. Dado que había sido una

<sup>4</sup>Conviene señalar que antes de crearse la Real y Pontificia Universidad de México habían sido ya fundados el Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco (1536), para niños indígenas y el Colegio de San Nicolás Obispo (1540), fundado por Vasco de Quiroga en Pátzcuaro, para la educación religiosa de niños indígenas y españoles (Llinás, 1979).

entidad establecida por el rey y tenía que cumplir con un cometido específico, la Real y Pontificia Universidad no era autónoma en el sentido más amplio del término. En tanto soberano de las tierras latinoamericanas y caribeñas, fundador de la universidad y patrón de la Iglesia católica en sus dominios, también era el patrón de la Universidad. Si bien en estas tierras el virrey actuaba como representante del poder público y tenía la obligación de salvaguardar la institución, podía nombrar al rector en circunstancias particulares, como cuando los consiliarios no lograban llegar a un acuerdo en torno a ese asunto. De modo que la Universidad dependía casi por completo de la buena voluntad del gobierno civil y de la Iglesia (Llinás, 1979; Pallán, 2004; Tünnermann, 2008).

Durante el siglo xix la situación política del país sufrió varios períodos de convulsión e inestabilidad. A la consumación de la guerra de Independencia, en 1821, le siguió una cruenta disputa entre liberales y conservadores que duró casi cinco décadas, en las que se alternaron varias veces en el poder, clausurando la universidad cuando los liberales controlaban el gobierno y abriéndola nuevamente cuando los conservadores detentaban el control de las instituciones nacionales.<sup>5</sup> De esta manera, la Real y Pontificia universidad, herencia del pasado colonial según los liberales, fue clausurada por el gobierno liberal de Gómez Farías, en 1833, por considerarla “inútil, irreformable y perniciosa”. Empero, casi al mismo tiempo se crea por decreto la Dirección General de Instrucción Pública, la cual se hace cargo de los establecimientos de educación superior de la época. Resulta paradójico, sin embargo, que la clausura definitiva de la Universidad en 1865 haya sido por instrucciones del emperador Maximiliano, traído a México por los conservadores. Luego de la restauración de la República, Juárez reasume la presidencia y expide la Ley Orgánica de Instrucción Pública del Distrito Federal en 1867. Dicha Ley inicia la reforma de las carreras de corte liberal, establece y define nuevas escuelas de educación superior (Pallán, 2004). En ese mismo año se funda también la Escuela Nacional Preparatoria, la cual se integraría varios años después a la naciente Universidad Nacional.

Sin embargo, la primera concepción sobre la educación superior entendida como una actividad separada del Estado, se debe en México a Justo Sierra, cuando publicó en un periódico de la Ciudad de México, en 1881, el proyecto de creación de la Universidad Nacional. Su principal objetivo era

<sup>5</sup>Pese a la falta de estabilidad política que dominó al país en el siglo xix, se crearon en esa época diversos institutos científicos y literarios en varias entidades del país, los que ya avanzado el siglo xx, darían lugar a la mayor parte de las universidades públicas estatales (Rodríguez, 2008).

someter el proyecto de ley a la opinión pública. En dicho documento Sierra propuso la creación de la Universidad Nacional como una corporación independiente, subvencionada por el Estado, constituida como “persona jurídica con plena capacidad legal para adquirir derechos y obligaciones en el orden civil” y con facultad para expedir títulos profesionales. El gobierno de la Universidad residía en un director general, designado por el presidente de la República, y en un consejo formado por directores, profesores y alumnos; los directores serían nombrados mediante el procedimiento que estableciera el estatuto de la institución, y los profesores ingresarían por concurso de oposición (Rangel Guerra, 1983).

En otro artículo publicado poco después del primero, Justo Sierra aclara la aparente contradicción de que se proponga la emancipación de la enseñanza del Estado al concebirse la universidad como persona jurídica, y al mismo tiempo subvencionada por el Estado. En ella, Sierra afirma que el “ideal debe ser la autonomía de la Universidad”. Más aún, considera que

debe crearse una universidad, pero no una universidad particular, sino nacional, cuya órbita sea distinta de la administrativa, pero no excéntrica a ella, sino que Estado y Universidad graviten hacia un mismo ideal. Esto explicaría suficientemente la intervención que doy al gobierno en la universidad proyectada, intervención bien inofensiva por cierto (Sierra, Justo (1881), citado por Pinto Mazal, 1974: 23-27).

Resulta interesante, por otra parte, conocer las objeciones por las que el entonces diputado Justo Sierra retira su propuesta de creación de la Universidad Nacional:

1. ¿Se quería resucitar a la Real y Pontificia Universidad?
2. ¿Por qué iba a desprenderse el Estado de las facultades que le eran propias creando una institución autónoma, “para que otro gobierne la casa que él... paga”?
3. Si no había una base suficiente en la instrucción elemental como para construir “un vasto edificio de enseñanza superior...” ¿no equivaldría a crear una pirámide invertida?

A decir de García Stahl (1978), fue este último cuestionamiento el que mayor peso ejerció en su decisión. Sin embargo, Sierra no desistió en su intento de crear una institución universitaria de alcance nacional. El tiempo le daría la razón...

El proyecto de creación de la Universidad Nacional de México sólo pudo concretarse 29 años después, en 1910, a poco menos de dos meses del estallido de la Revolución. En cuanto a la concepción de la autonomía de la Universidad, Justo Sierra establecía que:

La enseñanza superior no puede tener, como no tiene la ciencia, otra ley que el método; esto será normalmente fuera del alcance del gobierno. Ella misma, es decir, los docentes que forman por sus conocimientos esta agrupación que se llamará Universidad Nacional (y así como lo veremos en México, así se ha verificado en todas partes), será la encargada de dictar las leyes propias, las reglas propias de su dirección científica, y no quiere decir esto que el gobierno puede desentenderse de ellas, ni impedir que lleguen a su conocimiento, ni prescindir, en bien del Estado, del derecho de darles en su aprobación última" (Sierra, 1948: 420-421).

Con este principio de autonomía limitado al ámbito de la actividad académica y la investigación, Rangel Guerra (1983) apunta que la Universidad Nacional de México inició sus actividades el 22 de septiembre de 1910. No sería sino hasta 1929 que se expediría una nueva ley en la que se ampliaba el ámbito de la autonomía al gobierno de la Universidad.

Aunque sólo de manera formal, se otorgó la autonomía a otras universidades públicas antes que a la UNAM. Así, en 1917, el Congreso local del estado de Michoacán dispuso por decreto la constitución y organización de la Universidad de Michoacán, concebida como una institución autónoma, expidiéndose su Ley reglamentaria el 11 de agosto de 1919. En 1923, un decreto del gobierno local transformó en Universidad de San Luis Potosí al Instituto Científico y Literario del Estado. El artículo 10 de la Constitución local estableció que "la Universidad de San Luis Potosí es autónoma en todo lo que respecta a su régimen interior". Sin embargo, el Decreto de 1923 no tuvo ejecución inmediata y fue hasta 1934 que se concedió la autonomía al Instituto y en 1949 se expidió la Ley Orgánica del artículo 10 de la Constitución Política Local, por la cual se creó la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (Rangel Guerra, 1983; Pallán, 2004).

Como se mencionó en páginas anteriores, un elemento del contexto internacional que influyó en el ánimo del movimiento estudiantil que logró la autonomía en 1929 fue, por supuesto, el movimiento de reforma universitaria de Córdoba. El Congreso Internacional de Estudiantes de México,

celebrado del 20 de septiembre al 8 de octubre de 1921, coincidió con la celebración del centenario de la consumación de la independencia mexicana y se debió a la iniciativa de la Federación de Estudiantes de México, presidida por Daniel Cosío Villegas.<sup>6</sup> Las resoluciones adoptadas por el Congreso reflejan las orientaciones definidas por el movimiento de Córdoba en 1918, un ejemplo de lo cual es buscar en las universidades "la implantación de la docencia libre y de la asistencia libre" (Fell, 1989; Mariátegui, 1980).

El otorgamiento de la autonomía a la Universidad Nacional de México en 1929 se derivó de un movimiento estudiantil que amenazaba con quedar fuera de control, en un momento histórico particularmente delicado para el grupo gobernante que trataba de institucionalizar la Revolución de 1910. Apenas en julio del año anterior (1928) había sido asesinado el general Álvaro Obregón, último caudillo que recién había logrado reelegirse como presidente, sin alcanzar a tomar posesión. Asimismo, se había creado recientemente el Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecedente del Partido Revolucionario Institucional, que habría de gobernar al país por casi siete décadas. En las elecciones presidenciales de ese año, José Vasconcelos, otrora rector de la Universidad Nacional y primer secretario de Educación Pública, competía con el candidato oficial Pascual Ortiz Rubio. El detonador del conflicto entre estudiantes y el gobierno federal (a cuyo cargo estaba Emilio Portes Gil, incondicional del "hombre fuerte", general Plutarco Elías Calles), sería el problema de los "reconocimientos o exámenes" que planteaban los estudiantes de la Facultad de Derecho (Pallán, 2004).

Al principio del movimiento estudiantil, Portes Gil expresó su condena, argumentando que los dirigentes tenían una clara inclinación política por el vasconcelismo. Sin embargo, se impuso el realismo político del presidente. Las demandas iniciales que motivaron la huelga rebasan el ámbito académico y se vuelcan hacia lo político, por lo que se requiere terminar la huelga. El otorgamiento presidencial de la autonomía mediante una ley expedida por el Congreso se vislumbra como la solución suprema al conflicto. Con esa iniciativa, el presidente termina el conflicto con el sector universitario, Vasconcelos será derrotado en las elecciones "y su figura se diluirá en el antiguo fervor de sus partidarios universitarios" (Pallán, 2004: 78).

<sup>6</sup>Al Congreso asistieron delegados de Alemania, Argentina, China, Costa Rica, Cuba, Estados Unidos, Guatemala (entre cuyos delegados se hallaba Miguel Ángel Asturias, quien a la postre obtendría el Premio Nobel de Literatura), Honduras, Japón, Nicaragua, Noruega, Perú, Santo Domingo (Pedro Henríquez Ureña fue uno de sus representantes), Suiza y Venezuela. Los presidentes honorarios fueron Ramón del Valle Inclán y José Vasconcelos (Fell, 1989).

La solución a la querella con los universitarios se agrega a otras acciones que Portes Gil había logrado para pacificar al país: con la iglesia católica para terminar con la "Guerra Cristera" en la zona del Bajío y con las fuerzas políticas derivadas del obregonato (Pallán, 2004: 78).

La Ley de 1929 que otorgó la autonomía a la Universidad Nacional de México estableció sin embargo limitaciones en varios aspectos, entre los cuales los más importantes eran: 1) presentación de una terna por el Poder Ejecutivo para el nombramiento del rector; 2) derecho de veto para el Poder Ejecutivo sobre ciertas resoluciones del Consejo Universitario; 3) un delegado de la Secretaría de Educación Pública en el Consejo Universitario con voz informativa; 4) obligación de enviar anualmente un informe al Gobierno Federal, al Congreso de la Unión y a la SEP; 5) la Universidad carecía de un patrimonio propio y la Cámara de Diputados fijaría el subsidio anual; 6) el manejo de los fondos con que se sostuviera la Universidad sería vigilado por el presidente de la República (Rangel Guerra, 1983; Pallán, 2004, Marsiske, 2001). El texto de dicha legislación remata con las siguientes palabras: "la autonomía que hoy se instituye quedará bajo la vigilancia de la opinión pública de la República y de los órganos representativos del Gobierno" (Marsiske, 2001: 160). Esta Ley permaneció vigente hasta 1933, "cuando la autonomía convirtió a la Universidad en una corporación privada" (Marsiske, 2001: 160).

En efecto, en 1933 el Congreso de la Unión expidió una nueva Ley Orgánica para la Universidad Nacional, otorgándole la plena autonomía, pero retirándole el carácter de "nacional". La promulgación de este mandato legal se da en medio de otra huelga universitaria y de acusaciones al gobierno federal. Por su parte, al presentar el proyecto de ley ante el Congreso, el entonces secretario de Educación Pública, Narciso Bassols, critica duramente la forma en que se había ido conduciendo la Universidad desde la entrada en vigor de la Ley de 1929. Bassols enumera una serie de "lacrás e irregularidades" que impedía a la institución realizar sus actividades de manera provechosa, de modo que no podría decirse que su acción educativa hubiera mejorado (Pallán, 2004).

La Ley del 33 dejó a la institución en manos de los universitarios, sin intervención alguna del Estado, pero al mismo tiempo, como señala Rangel Guerra (1983), liberó a éste de toda responsabilidad económica ante ella, al otorgar fondos (10 millones de pesos) por una sola vez, lo que supuestamente daría autosuficiencia económica a la Universidad. Asimismo, durante el tiempo en que dicha Ley estuvo vigente, surgieron numerosos

conflictos, que se evidenciaron en la sucesión de seis rectores entre 1933 y 1944. En este último año, el Consejo Universitario (integrado en forma paritaria), se dividió en dos grupos que nombraron cada uno a un rector. En ningún momento de su historia la universidad Nacional había tenido mayor grado de anarquía e ingobernabilidad (Marsiske, 2001: 160).

La nueva Ley fue promulgada a finales de 1944 y entró en vigor al año siguiente, la cual desde entonces rige los destinos de la UNAM. El texto de la Ley fue elaborado originalmente en la misma universidad –encabezada por el rector Alfonso Caso– y presentado después al presidente de la República y al Congreso de la Unión, el cual la aprobó con modificaciones menores. De acuerdo con Pallán (2004), la propuesta de reforma plantea una nueva estructura universitaria producto, a su vez, de una definición más precisa de la autonomía. El nuevo planteamiento del rector Caso se basa en estos tres principios:

- Poner en práctica la definición misma de universidad, considerada como una corporación pública, dotada de plena capacidad jurídica cuyos fines son impartir educación superior, organizar la investigación y extender los beneficios de la cultura.
- Distinguir los aspectos políticos de los técnicos, los cuales deben estar presentes en las autoridades universitarias.
- Concebir a la Universidad como una comunidad de cultura, una comunidad de maestros y alumnos que no persiguen fines antagónicos (Caso (1944), citado por Pinto Mazal, 1974).

A lo largo de más de seis décadas los 18 artículos (más ocho transitorios) que componen la Ley Orgánica de la UNAM, han demostrado que es posible conducir (no sin ocasionales conflictos y contradicciones) a una institución enorme, compleja y diversificada. Esto no quiere decir, por supuesto, que se debe dejar de pensar en adecuarla a los nuevos tiempos y transformaciones que ha sufrido la institución en más de 60 años. Más aún, este instrumento jurídico tuvo una influencia muy grande para el conjunto de la educación superior del país. Si bien al promulgarse la Ley Orgánica de la Universidad Nacional sólo eran autónomas la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, la de San Luis Potosí y el Instituto de Ciencias y Artes de Oaxaca, todas las universidades establecidas entre el final de la década de los cuarenta y principios de los setenta se orientaron por un esquema de organización similar (Rangel Guerra, 1983; Pallán, 2004). "En

muchos casos, las leyes de las universidades públicas parecían sólo copiar o adaptar aquel ordenamiento" (Pallán, 2004).

Con el fin de satisfacer la creciente demanda, a mediados de la década de los setenta se crean nuevas universidades públicas en diversas entidades del país y en la propia Ciudad de México. Algunas de ellas, señala Pallán (2004), aprovechan el impulso para reconvertirse o adquirir su autonomía, como en el caso de la universidad Autónoma Chapingo, en tanto que otras se crean introduciendo innovaciones en antiguos sistemas de formación profesional, como es el caso de la Universidad Pedagógica Nacional, para la educación normal. Sin embargo, lo más relevante es la creación de nuevos modelos de Universidad que se alejan del esquema dominante de la UNAM y su Ley de 1945, establecen nuevas bases sobre una autonomía que se desarrolla y afina a partir de ella. Los ejemplos más representativos son la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ) y la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCs). Más recientemente, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) fue creada en 2001 por el Gobierno del Distrito Federal y se le otorgó la autonomía en 2005.

Las siguientes serían algunas de las características distintivas de estos nuevos establecimientos universitarios:

- 1) Se afina la idea de autonomía con la expresión del objeto social para el cual se crearon.
- 2) Se plantea una nueva estructura organizacional y un nuevo modelo académico. En el caso de la UAM se incluye un esquema de descentración funcional, administrativa y geográfica, y se adopta una estructura departamental.<sup>7</sup>
- 3) Se instituye una forma de gobierno menos vertical, con consejos representativos en tres niveles, con un sistema de representación de cuatro sectores: académicos, alumnos, autoridades y, en menor proporción, trabajadores administrativos (Pallán, 2004).

Antes de revisar los retos y desafíos que enfrenta la autonomía universitaria en la actualidad, conviene hacer un alto para examinar, aunque

<sup>7</sup>La UACJ incluye cuatro institutos: arquitectura, diseño y arte; ciencias sociales y administración; ciencias biomédicas; e ingeniería y tecnología (página electrónica UACJ). A su vez, la UABCs cuenta con dos troncos divisionales y departamentos académicos en cada división (página electrónica UABCs). La UACM está organizada en torno a tres colegios: ciencia y tecnología; ciencias y humanidades; y humanidades y ciencias sociales (página electrónica UACM).

sea de manera amplia y general, el significado de este concepto a la luz de las dinámicas sociales, políticas y económicas que han experimentado las sociedades contemporáneas en las últimas décadas, y sus efectos en las universidades y otras instituciones de educación superior (IES).

### Conceptos y dilemas actuales de la autonomía universitaria

El politólogo estadounidense Daniel Levy (1987) señala que la mayor parte de las definiciones de diccionario hacen referencia, sobre todo, al autogobierno. Así, por ejemplo, autonomía denota la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras autoridades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propio. Es también la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie (Real Academia Española, 2008). Sus sinónimos son soberanía, independencia y gobierno interno. Los antónimos son dependencia, responsabilidad y control externo; algunos añaden politización y planeación. La aparente claridad de las definiciones etimológicas contrasta con la debilidad de su indefinición conceptual (Levy, 1987).

En la definición funcional de la autonomía de este mismo autor el *control* constituye el elemento clave del autogobierno institucional sobre los siguientes componentes:

- *Laboral*: contratación, promoción y despido de profesores; selección y despido de directores, rectores y otro personal administrativo; términos del contrato de trabajo.
- *Académico*: acceso (admisión) a la universidad; selección de carreras; oferta de cursos y planes de estudio; requisitos y autorización para obtener un título; libertad académica.
- *Económico*: determinación de quién paga; monto de los fondos; criterios para el uso de los fondos; preparación y distribución del presupuesto universitario; contabilidad.

Para Levy, la cuestión de fondo no es, por ejemplo, cuáles son los planes de estudio o el monto de los fondos, sino *quién* decide cuáles son. En el grado en que decide esto por sí misma, la Universidad es autónoma. En el grado en que los agentes externos lo deciden, la Universidad no es autónoma (Levy, 1987).

En un trabajo anterior acerca del contexto internacional de las relaciones entre la Universidad y el gobierno (Alcántara, 2006), se estableció que para algunos estudiosos contemporáneos de la autonomía universitaria (Wasser, 1997; Neave, 1988) su definición y significado se han modificado por efecto de los cambios en las universidades y su relación con el entorno. Neave (1988) subraya que la necesidad de considerar la definición en términos contextuales y políticos significó retomar el estudio del papel del Estado, ya que ha sido éste el que ha establecido los límites dentro de los que se puede ejercer la autonomía. En el desarrollo histórico de la Universidad, el modelo de Bolonia establecía la autonomía para el conjunto de estudiantes y el de París para los profesores, garantizando la libertad de enseñanza. Más adelante, el modelo de la Universidad alemana creado por Humboldt otorgó al Estado la prerrogativa de intervenir solamente para garantizar a la universidad el derecho de elegir su personal académico y la libertad de investigación. En la tradición británica, fue el Comité de Subsidios Universitarios (University Grants Committee) el que constituyó la arena de negociación entre el Estado y la Universidad, pero donde el control efectivo pertenecía a las propias universidades. Una interpretación diferente propone cuatro formas de autonomía: 1) la kantiana (el Estado interviene sólo en ciertos aspectos); 2) la humboldtiana (el Estado desempeña básicamente un papel de apoyo); 3) la napoleónica (el Estado toma la mayor parte de las decisiones); 4) la británica (una corporación de eruditos propietarios es apoyada por el Estado, pero aquéllos ejercen su libre albedrío).

Al abundar sobre el concepto de autonomía, Rangel Guerra (1983) subraya que ésta debe entenderse, en primer lugar, como el ejercicio de ciertas facultades que originalmente corresponden al Estado, es decir, éste se desprende de esas facultades para depositarlas en otra entidad. Tales facultades se relacionan directamente con el ejercicio del servicio público de educación, en este caso del tipo superior, y el Estado crea la institución en la cual deposita esas facultades. En consecuencia, no puede concebirse la autonomía ni fuera del marco jurídico que le es propio ni otorgada por otra instancia que no sea el Estado.

En segundo término, la autonomía se otorga sólo mediante un acto emanado del Poder Legislativo, sea federal o estatal. Lo anterior significa que únicamente por ley puede concederse la autonomía a una institución, y no puede emanar de actos del Poder Ejecutivo o del Judicial. En tercer lugar, la autonomía sólo se ejerce en organismos descentralizados del Estado. Por ello no puede existir una dependencia u organismo integrado a la estruc-

tura del gobierno central, que al mismo tiempo sea autónomo. Es posible, advierte Rangel Guerra, que haya organismos descentralizados que no sean autónomos, pero no pueden existir organismos autónomos no descentralizados. Finalmente, y por todo lo anterior, la autonomía es una condición jurídica que sólo puede otorgarse a instituciones públicas.<sup>8</sup>

En la IV Conferencia de la Asociación Internacional de universidades (AIU), celebrada en 1965 en Tokio, los participantes llegaron a una declaración final en la que destacan las siguientes características de la autonomía:

1. La Universidad deberá tener el derecho de seleccionar a sus profesores, cualesquiera que sean las formalidades para los nombramientos.
2. Será responsabilidad de la Universidad la selección de sus estudiantes.
3. La formulación de los currículos para cada grado y el establecimiento de los niveles académicos será atribución de los establecimientos universitarios.
4. Las decisiones finales sobre los programas de investigación que se realicen en ellas será derecho de las universidades.
5. Las universidades tendrán el derecho, dentro de amplios límites, de distribuir sus recursos financieros entre sus diversas actividades.

Al año siguiente, el Consejo Ejecutivo de la Unión de universidades de América Latina (UDUAL), ratificó la Declaración de Tokio, a la que agregó la inviolabilidad de los recintos universitarios. Se aclaraba que ello no significaba tener derecho a la "extraterritorialidad" ni a la impunidad para delitos del fuero común. En síntesis, Tünnermann (2008) considera que la autonomía implica el que la Universidad se maneje de manera independiente

<sup>8</sup>Véase a este respecto la argumentación contenida en el voto particular emitido por el ministro de la Suprema Corte, José Ramón Cossío (2006) y los comentarios a la misma de José María Serna de la Garza (2006) y Leoncio Lara (2006), en relación con la controversia constitucional, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra del estado de San Luis Potosí, por conducto de los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado. En esa ocasión, el pleno de la Suprema Corte de Justicia determinó por mayoría la invalidez de los artículos 46 bis y 46 ter de la Ley de Educación de San Luis Potosí y el Acuerdo por el que se otorgó la calidad de "auténtoma" a la Universidad Abierta, S.C., publicado en el *Diario Oficial del Estado* en 2003. Lo anterior fue en razón de que las universidades privadas no puedan gozar de autonomía. En este sentido, las universidades e IES privadas pueden denominarse autónomas [v. gr. Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG), ITAM], pero no tienen esa personalidad jurídica].

en asuntos relacionados con: i) autonomía para investigar; ii) autonomía para enseñar; iii) autonomía administrativa, y iv) autonomía económica.

Con particular referencia al caso mexicano, Rangel Guerra (1983) argumenta que se pueden considerar, al menos, cuatro características de la autonomía:

*Gobierno de la Universidad.* La Universidad designa libremente a sus autoridades: rector, consejo universitario, junta de gobierno, patronato, directores de escuelas, facultades e institutos. Asimismo, la ley orgánica de cada Universidad también establece que puede organizarse como lo considere conveniente y expedir para dicho efecto sus propias normas, dentro de los lineamientos fijados por la misma ley.

*Actividades académicas.* Éstas se llevan a cabo de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y libertad de investigación. La Universidad designa a su personal académico, expide certificados de estudios, grados y títulos. Otorga también, dentro de sus facultades, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos del país y del extranjero. Reconoce o incorpora, además, estudios de bachillerato o de licenciatura que se imparten en instituciones privadas.

*Financiamiento.* La Universidad tiene la capacidad de administrar libremente su patrimonio y determinar su presupuesto. Los ingresos de las universidades públicas autónomas provienen de los gobiernos federal y estatal.

*Ámbito de la autonomía.* Las universidades autónomas quedan comprendidas dentro del orden legal que regula la vida del país. En ese sentido, apunta Rangel Guerra, la autonomía significa libertad interna de la Universidad, y sus límites quedan establecidos por las leyes que ordenan la vida nacional, por lo que la autonomía no significa extraterritorialidad.

Para autores como Wasser (1997) un factor clave que definió la naturaleza de la autonomía académica hasta la década de los noventa en muchos países fue la expansión de la educación superior. Dicho crecimiento modificó los límites entre la Universidad y el Estado. Hasta la década de los sesenta había prevalecido en las universidades un alto grado de autonomía, en tanto que en la de los ochenta el Estado comenzó a ejercer un papel más dominante, con una autonomía condicionada por el desempeño. En este último periodo pudo observarse una interesante paradoja que consistió en que el Estado otorgaba la autonomía, incluso una cierta forma de autonomía fiscal, pero sólo cuando los indicadores del desempeño, productividad,

medición y evaluación se hacían realidad. Por lo tanto, la autonomía fue ampliada sólo bajo la condición de que la universidad cumpliera con normas nacionales negociadas, a su vez, de manera continua, de acuerdo con la política pública. Tapper y Salter (1997) también coinciden en que el tema de la autonomía universitaria se halla en el centro de los debates actuales acerca de las relaciones entre el Estado y la Universidad. Al respecto se cuestionan si las universidades pueden conservar su autonomía o si los procedimientos de la rendición de cuentas han llegado a ser tan amplios, detallados y exigentes, que en casos extremos la autonomía se está volviendo letra muerta.

Para Neave y Van Vught (1994b), el concepto de autonomía es mucho más que el poder para gobernar sin controles externos. La distinguen, en primer lugar, de la libertad académica. Esta última se aplica de manera individual a la libertad que tienen los académicos para alcanzar la verdad en sus labores de docencia e investigación, sin temor a represalias por haber ofendido alguna ortodoxia política, religiosa o social. La libertad académica es privilegio de los profesores e investigadores universitarios y puede ser protegida de una mejor manera dentro de una institución que goce de gran autonomía, aunque también puede ser garantizada por alguna agencia gubernamental. Asimismo, dichos autores marcan la diferencia entre dos tipos de autonomía: sustantiva y procedural. La primera (sustantiva) se refiere a la capacidad de los establecimientos universitarios para establecer sus propios programas (es el *qué* de la academia); la segunda (procedimental) es la aptitud para determinar los medios por los cuales sus metas y programas habrán de ser alcanzados (es el *cómo* de la academia).<sup>9</sup>

Los dos tipos antes señalados se relacionan, a su vez, con los controles de proceso y de producto por parte de los gobiernos que tratan de dirigir o controlar la educación superior. El control del proceso pretende regular o conformar las condiciones, recursos y medios que permitan lograr los productos (el tipo de habilidades y destrezas de los estudiantes, los proyectos terminados, las patentes obtenidas y las publicaciones producidas, entre

<sup>9</sup>Al parecer Neave y Van Vught derivan estas consideraciones de un texto clásico de Berdahl, Graham y Piper (1971) [citado por Ordorika, 2006: 31]. Para estos autores, la autonomía es el poder que tiene una universidad o una escuela universitaria de gobernarse a sí misma sin control externo. Además, proponen que al establecerse una relación entre la autonomía y el gobierno se requiere distinguir entre la autonomía sustantiva y la autonomía de procedimiento. La primera remite a los propósitos, las políticas y los programas que una institución ha decidido seguir. La autonomía de procedimientos, por otro lado, se refiere a las técnicas seleccionadas para llegar a las metas propuestas.

otros). Por otra parte, cuando la regulación por parte del gobierno toma la forma del control del producto más que del proceso, la autonomía procedimental de las instituciones de educación superior tiende a incrementarse. Más aún, cuando el gobierno decide en gran medida qué tipo de productos habrán de generar los establecimientos universitarios, la autonomía procedural puede llegar a ser alta, pero la sustantiva puede estar muy limitada.

Neave y Van Vught (1994b) consideran que el hecho de que los gobiernos esgriman crecientes poderes sobre el control del producto es en sí mismo el resultado de las presiones en espiral por demostrar eficiencia e interés social. Se exige que los sistemas de educación superior sean lo más eficientes posible y produzcan, en las condiciones fijadas, los recursos humanos e innovaciones para impulsar el crecimiento económico, los desarrollos tecnológicos y la innovación industrial. Subrayan que todos estos imperativos encomendados a la educación superior, combinados con la nueva subordinación y dependencia del control del proceso al control del producto, otorgan al gobierno una palanca muy fuerte para hacer valer las necesidades de la sociedad sobre aquellas que proceden primariamente de la evolución interna de las disciplinas, o de las exigencias individuales para lograr la realización personal o de la indagación ilimitada, necesidades determinadas internamente en cada institución por aquellos que crean y aquellos que consumen los conocimientos.

La subordinación del producto a un proceso de control, aunada a los mecanismos de evaluación desarrollados para sostener esa relación, trae consigo el peligro de separar a la educación superior de sus valores fundamentales y más tradicionales. El control del producto es, en el mejor de los casos, sólo un sustituto de la calidad, un punto final nominal y una actividad esencial cuya complejidad puede entenderse y apreciarse intuitiva y personalmente, pero que sólo puede representarse mediante una evaluación del producto con un serio riesgo de deformación. El peligro se agudiza al insistir en el control del producto como un sustituto de la calidad por la vía del proceso; los gobiernos considerarán que la educación ha de responder desde el punto de vista de la cantidad de graduados calificados, de las patentes registradas y de los artículos publicados. Como consecuencia de esta voluntad, el sector académico quedaría –voluntariamente o no– reducido a la categoría de una “fábrica de conocimientos”, impotente para resistir el oportunismo político y de corto plazo de los objetivos fijados por el gobierno (Neave y Van Vught, 1994b).

En un agudo análisis de los efectos de la reestructuración de la educación superior en la era de la globalización, Daniel Schugurensky (1998) señala que los cambios ocurridos en los establecimientos universitarios son expresiones de la gran influencia del mercado y del gobierno en los asuntos universitarios. La drástica reestructuración de los sistemas de educación superior tiene como eje fundamental la redefinición de la relación entre la universidad, el Estado y el mercado, y una drástica disminución de la autonomía institucional. Dicho proceso, según Schugurensky, alterará no sólo el modo histórico de operar de la universidad, sino también su propósito social. Hoy en día, en medio de las presiones de la globalización, las reformas neoliberales favorables al mercado, el ajuste del Estado y las demandas de rendición de cuentas, el principio de autonomía está siendo fuertemente cuestionado. En muchos casos existe una desconfianza generalizada en la contribución de la Universidad al desarrollo económico; por el creciente número de egresados que están desempleados o subempleados, por la creencia de que por mucho tiempo la institución ha sido una costosa “torre de marfil” desconectada del mundo; por reclamos al desperdicio y la mala administración de sus recursos; por las sospechas acerca de la productividad de sus académicos con definitividad, y los problemas causados por los desórdenes estudiantiles.

En esas circunstancias, Schugurensky argumenta que las universidades están pasando por una transición –algunas veces voluntariamente, pero generalmente obligada– hacia un modelo heterónomo. Una universidad heterónoma es aquella cada vez menos capaz de diseñar por sí misma su propio desarrollo y cuyo éxito deriva de la rapidez y eficacia de su respuesta a las demandas externas: “en tanto que la autonomía implica autogobierno, y hace referencia a la calidad o estado de ser independiente, libre y auto-directivo, la heteronomía, en contraste, implica una subordinación a la ley o al dominio del otro” (Schugurensky, 1998: 141). La universidad heterónoma, además, es una derivación del efecto combinado de dos dinámicas en apariencia contradictorias: el *laissez faire* y el intervencionismo estatal.

La primera de esas dinámicas corresponde a un modelo de universidad en el que predomina la dimensión comercial. Ésta incluye una diversidad de instrumentos de política que promueven la propagación de instituciones privadas, administración o gestión de tipo corporativo, actitud empresarial entre el personal académico, cuotas por servicios, programas orientados a los consumidores, contratos con la industria y múltiples actividades para conseguir donaciones, además de mecanismos de recuperación y ahorro de

costos. En la universidad comercial, señala Schugurensky (1998), la institución se transforma en empresa, los profesores se vuelven empresarios, el profesionalismo administrativo se convierte en el modelo de la toma de decisiones, y los estudiantes y los resultados de la investigación son productos que van a la industria, la cual se vuelve el consumidor principal de los servicios.

Por otro lado, la dimensión comercial del modelo universitario se ve complementada por un número creciente de mecanismos de control diseñados y puestos en marcha por el Estado. Éste puede influir en el comportamiento de la Universidad mediante recortes presupuestales y nuevos mecanismos de financiamiento basados cada vez menos en la matrícula y cada vez más en evaluaciones del desempeño y la competencia institucional. Mediante la vinculación del presupuesto a las evaluaciones del desempeño basadas en criterios de rendimiento, la influencia que ejerce el Estado en la definición de la dirección del sistema como un todo, y en el de cada institución en particular, aumenta considerablemente. Más aún, en el modelo conocido como "evaluación a distancia", las universidades mantienen su autonomía para decidir en los asuntos internos y en los medios para alcanzar las metas establecidas (control del proceso), mientras que el Estado mantiene el poder de decisión sobre dichas metas (control del producto). Dicho en otros términos, la autonomía en los procedimientos aumenta, en tanto que la autonomía sustantiva disminuye (Schugurensky, 1998).

#### *Retos y desafíos de la autonomía en las universidades públicas mexicanas de hoy*

Al principio de este trabajo se hizo el señalamiento de que por más de seis décadas las universidades públicas mexicanas gozaron de una autonomía muy amplia. Sin embargo, desde finales de la década de los setenta y principios de la siguiente, con el arribo de las políticas de planeación y evaluación, las cosas comenzaron a cambiar drásticamente. Así, las nuevas realidades de la educación superior mexicana están incidiendo de forma significativa en la autonomía de las universidades públicas. En primer lugar, está el intento fallido de construir un sistema coordinado de educación superior, para lo cual se crearon, en 1978, el Plan Nacional de Educación Superior, del cual derivó el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (Sinappes). El primero de ellos consistía en una estructura encaminada a agrupar a las IES públicas. A su vez, el Sinappes buscaba la concertación y planeación conjunta entre las universidades,

los gobiernos estatales y el gobierno federal. La integración del sistema requería el establecimiento de instancias de dirección y coordinación desde el nivel institucional, el correspondiente a cada entidad federativa, el de la región y el nacional. Empero, la formalización de todo lo relacionado con el Plan y el Sistema nunca se materializó en una legislación específica, restringiéndose sólo ordenamientos de carácter administrativo, que paulatinamente se fueron agotando. Durante el periodo de mayor auge de la planeación, la autonomía de las universidades públicas se vio influida por estas dos instancias (Pallán, 2004).

Otro elemento por considerar es el concerniente a los mecanismos y programas de evaluación y acreditación, que se pusieron en funcionamiento a finales de la década de los ochenta, en el marco de lo que se denomina *Estado evaluador*. Como es bien sabido, las políticas en la materia incluían procesos de autoevaluación institucional, evaluación de programas y carreras por pares académicos, evaluación de programas de posgrado y evaluaciones externas de los alumnos. Tales programas se han ido profundizando y perfeccionando hasta la fecha. En México y en el resto de América Latina, la autonomía universitaria ha comenzado a experimentar condicionamientos importantes a causa de las políticas en esta materia. En un número importante de IES, las políticas de evaluación establecieron nuevas reglas y debilitaron a las instituciones al alterar las normas y mecanismos legales que regulaban el comportamiento académico de los actores universitarios (Suárez y Muñoz, 2004).

Por otra parte, las remuneraciones diferenciadas instrumentadas mediante los programas de estímulo al desempeño académico han provocado una suerte de doble lealtad que trastoca también el tradicional régimen de autonomía. En el marco de la autonomía institucional, han tenido lugar también nuevas orientaciones en materia de gobierno y representación, observándose que varias universidades han ido cambiando sus procedimientos de elección de autoridades hacia sistemas de representación que sustituyen la elección directa. En casi todos los casos el cambio ha significado una mayor estabilidad y gobernabilidad institucional (Pallán, 2004).

Otro asunto muy importante es el de la rendición de cuentas, ya que en la concepción clásica de la autonomía, ésta supuso un manejo absolutamente discrecional de los recursos financieros. Por muchos años, los controles eran de orden interno y nunca se informaba a los gobiernos federales o a los locales, ni a los órganos de vigilancia y control de los órganos legis-

lativos. Sin embargo, como señala Pallán (2004), en 1999 se modificaron varios artículos de la Constitución que alteraban las formas de vigilancia y control presupuestal en los recursos federales y estatales. Derivado de tales cambios, a finales del 2000 el Congreso de la Unión aprobó la creación de un nuevo esquema de fiscalización de los recursos financieros, estableciéndose la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la ASF, "incluyeron de manera genérica a las universidades autónomas como sujetos eventuales de fiscalización y, por lo tanto, susceptibles de ser sometidas a auditorías que permitieran conocer el destino exacto de los recursos económicos aplicados en los planes y programas universitarios y el grado de cumplimiento de los mismos" (Pallán, 2004: 85-86). Este mismo esquema se aplicó a las diversas entidades federativas, las cuales formularon y crearon legislación y organismos similares (Pallán, 2004: 85-86).

Entre las acciones más urgentes desde el punto de vista legislativo está la necesidad de adecuar la fracción VII del artículo 3o. constitucional, a la realidad que viven las universidades. Aunque en 1980, se elevó a rango constitucional la autonomía universitaria, nunca se emitió la ley reglamentaria de dicha fracción, por lo que su aplicación ha dependido de la discrecionalidad política de los distintos actores relacionados con la educación superior.<sup>10</sup> Hoy en día las universidades requieren garantías jurídicas para definir con autonomía sus planes de desarrollo. No basta lo señalado en la fracción VII, que es práctica vigente en las instituciones a las que la Ley les otorga la autonomía (libertad de cátedra e investigación para definir planes y programas de estudio, para determinar los mecanismos de ingreso y permanencia de su personal académico y para administrar su patrimonio); se requiere precisar el ámbito de la autonomía y su relación con procesos que han tenido impulso en años recientes, como son la rendición de cuentas a los diversos poderes y a la sociedad (Mendoza, 2004).

<sup>10</sup>El texto de dicha fracción establece que: "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 de 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" (Cfr. Rangel Guerra, 1983: 113).

Con base en lo anterior, se hace necesario plantear un marco normativo para la autonomía universitaria que delimita con mucha claridad las fronteras de este precepto de libertad y aborde, entre otros, los temas de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas. La ley de autonomía universitaria requiere tener como una de sus principales características la capacidad de responder con flexibilidad a los cambios derivados del dinámico entorno mundial, sin descuidar los principios básicos sociales a los que debe atender la educación superior, sustentados en las funciones de docencia, investigación y difusión. También es necesario definir, primero, los objetivos del sistema de educación superior, para posteriormente diseñar el andamiaje jurídico con que se sustentará la ley. Dicho ordenamiento legal representa asimismo una oportunidad para precisar las relaciones entre la universidad y el Estado, así como la clarificación de los alcances y fronteras de la autonomía. Podría constituir así el instrumento de ordenación y articulación de las universidades autónomas con el sistema de educación superior del país (Jiménez, 2004).

Entre los temas que debería contemplar una ley de autonomía estarían los siguientes:

- i. Definición jurídica y conceptual de autonomía, precisando alcances y fronteras.
- ii. Definición de los esquemas para la articulación de las universidades autónomas con el sistema nacional de educación superior, así como con los distintos niveles de gobierno: municipal, estatal y federal.
- iii. Definición de los criterios de asignación presupuestal, al igual que la determinación de un porcentaje del producto interno bruto (PIB) para las universidades.
- iv. Establecimiento claro y preciso de los mecanismos de interacción con las diversas instancias y órganos del Poder Ejecutivo y Legislativo.
- v. Precisión de temas relacionados con la docencia, investigación y difusión que resulten generales y estratégicos para las universidades y para la cohesión del sistema universitario.
- vi. Clarificación de los conceptos que han provocado dificultades en el interior de las instituciones y su relación con el gobierno (entre los que estarían los relacionados con los recursos etiquetados y la libertad de administración de los recursos por parte de las universidades).
- vii. Incorporación en el contexto universitario de las nuevas obligaciones derivadas de las leyes de Fiscalización Superior de la Federación y la

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

viii. Delimitación específica de los campos de competencia jurídica ante acontecimientos violentos del ámbito local o federal (Jiménez, 2004).

La injerencia del gobierno federal en las universidades públicas ha provocado, además de las transformaciones y situaciones antes señaladas, otra serie de cambios políticos como la pérdida de capacidad negociadora de los sindicatos universitarios, la ruptura de relaciones que vinculaban a los gobiernos universitarios con intereses políticos locales, la deshomologación salarial de los académicos y la introducción de valores ligados a la competencia, que ha terminado por modificar el *ethos* académico. Empero, la consecuencia más notable de todo ello ha sido, probablemente, la operación de una autonomía restringida (Muñoz, 2006).

Es este amplio rango de problemas, el marco en que se presentan los desafíos para la autonomía universitaria dentro de la educación superior del país.

## Conclusiones

La revisión del origen y desarrollo de la autonomía desde la creación de las primeras universidades en la Europa medieval permitió constatar la búsqueda de garantías, por parte de las corporaciones de maestros y estudiantes, para poder desarrollar sus actividades académicas sin la intromisión de los poderes civiles y eclesiásticos. Posteriormente, la autonomía representó el instrumento para delimitar los poderes del Estado en su relación con la universidad. Se procuró establecer que, si bien aquél la financiaba (y en ocasiones tenía la potestad de designar a sus más altas autoridades), debía dejarle la libertad para organizar sus programas académicos, así como elegir los temas y las formas del quehacer docente, y la elección de los temas de investigación.

El movimiento estudiantil de 1918 llevado a cabo en la universidad de Córdoba constituyó la ruptura con el viejo modelo colonial y representó el inicio del ascenso de las clases medias en las sociedades latinoamericanas. La influencia de Córdoba se extendió a casi todas las universidades públicas de América Latina. En muchas de ellas algunos de sus principios siguen vigentes hasta ahora, y constituyen principios irrenunciables para que la universidad esté en condiciones de cumplir con sus funciones sustantivas.

También el recuento histórico realizado a lo largo de este capítulo permitió constatar que, en el caso mexicano y en general de casi toda Hispanoamérica, el modelo de la universidad española predominó por siglos. Primero la universidad colonial y luego la napoleónica se dieron a la tarea de formar “licenciados” en las llamadas profesiones y artes liberales. El espíritu científico, sin embargo, quedó muy rezagado, al menos hasta bien entrado el siglo xx. La autonomía para las universidades públicas sólo se consiguió a partir de la segunda década de ese siglo. La entonces Universidad Nacional la obtuvo a finales de ese periodo, en medio de la difícil situación política de una nación que luchaba por institucionalizar su triunfante revolución. La autonomía de la UNAM tuvo sus vicisitudes, causadas en parte por la inestabilidad institucional derivada de la llamada Ley de Autonomía Total de 1933. Dicha Ley pretendía despojarla del financiamiento por parte del Estado, situación que logró enmendarse rápidamente y quedar bien definida en la Ley Orgánica de 1945, la cual aún continúa vigente.

A partir de la Ley antes mencionada, los congresos locales promulgaron leyes orgánicas para las universidades públicas de muchas entidades federativas del país. En tales ordenamientos legales, la autonomía se reconocía como una atribución que debía ser asegurada y preservada por el Estado. En 1980, la autonomía fue elevada a rango constitucional, quedando así garantizados los principios de autogobierno, libertad de cátedra e investigación, autodeterminación de planes y programas, así como de los criterios de ingreso, promoción y permanencia del personal académico, entre otros.

No obstante, el concepto de autonomía ha sufrido cambios –en los hechos, no en la letra de los textos legales– que podrían calificarse hasta de dramáticos, pues se habla ya de autonomía “acotada”, “restringida” o “condicionada”. Ello se ha debido a los inéditos procesos sociales, políticos y económicos que han acarreado los enormes cambios del mundo contemporáneo. Las crisis y dificultades que han experimentado las economías de muchos países –sobre todo, pero no exclusivamente, los de menor desarrollo– han provocado fuertes recortes al financiamiento de las políticas sociales, entre las que se encuentran las inversiones en educación. La situación anterior ha significado también el abandono del denominado “Estado benefactor” y su consecuente sustitución por el “Estado evaluador”. Este último pretende racionalizar al máximo el uso de los recursos financieros y materiales que proporciona a las diversas entidades e instituciones públicas. Este afán por racionalizar a toda costa ha alcanzado no sólo a dichas instituciones, sino también a los individuos que en ellas laboran.

A partir de la instrumentación de políticas que redujeron los recursos financieros a la educación en general y a las IES en particular, varias instituciones comenzaron a implementar medidas "privatizadoras" en diversos aspectos de su gestión, buscando también tener mayor "relevancia" al vincularse con los sectores productivos (especialmente con las empresas privadas), procurando diversificar sus fuentes de financiamiento. En este sentido, algunas de ellas se han ido alejando gradualmente de la idea de que la educación superior es un bien público. Asimismo, en ciertos casos, la autonomía para algunas universidades se equipara con la autosuficiencia financiera: la necesidad de contar con más recursos propios para disponer de una mayor capacidad de financiar sus proyectos institucionales, sin importar que se diluyan las fronteras entre lo público y lo privado.

Dado que en México las políticas neoliberales, ejemplificadas en los párrafos anteriores, se establecieron hace ya más de un cuarto de siglo, las universidades y otras IES públicas enfrentan en la actualidad grandes desafíos para mantener plenamente vigentes los principios de la autonomía. Sobre todo ante las demandas del Estado y del mercado, entre las que destacan la rendición de cuentas y la transparencia por parte de los poderes ejecutivo y judicial. El control y la injerencia de las políticas gubernamentales para encauzar los derroteros de las universidades y demás instituciones públicas de educación superior (condicionando, por ejemplo, algunos recursos financieros al desempeño institucional), son una presencia insoslayable.

Si bien a juicio de los autores revisados en este trabajo es imprescindible una legislación en la materia (Ley de Autonomía Universitaria), que precise los alcances de la autonomía, se requiere garantizar que las universidades públicas gozarán, sin cortapisas, de la suficiente libertad para decidir sus formas de gobierno y organización, preservar las libertades de cátedra e investigación, determinar las formas de contratación y promoción de su personal académico y contar con los recursos suficientes para cumplir sus fines de docencia, investigación y difusión. Ante un escenario que amenaza con ir más allá de la acotación o restricción de la autonomía, los principios anteriores continúan siendo hoy más vigentes que nunca.

## Bibliografía

ALCÁNTARA, Armando (2006), "El contexto internacional de las relaciones universidad-gobierno", en Humberto Muñoz (coord.), *Relaciones universidad-gobierno*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.

- BONVECCCHIO, Claudio (2000), *El mito de la universidad*, 11 edición, México, Siglo XXI.
- Cossío, José Ramón (2006), "Instituciones de educación superior desde el Artículo 3o. constitucional. El problema de la Autonomía universitaria", en *Perfiles Educativos*, Tercera época, vol. 28, núm. 112, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, pp. 131-143.
- DERRIDA, Jacques (2002), *La universidad sin condición*, Madrid, Trotta.
- DÍAZ BARRIGA, Ángel (2004), "Autonomía universitaria. Orígenes y futuro en la realidad mexicana", en *Revista de la Educación Superior*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, vol. 33(1), núm. 129, enero-marzo, pp. 41-48.
- FELL, Jean Claude (1989), *José Vasconcelos: Los años del águila (1920-1925). Educación, cultura e iberoamericanismo en el México posrevolucionario*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas.
- GAOS, José (1999), "Meditación de la universidad", en José Medina Echavarría y José Gaos, *Responsabilidad de la universidad*, México, El Colegio de México (Colección Jornadas, 129).
- GARCÍA STAHL, Consuelo (1978), *Un anhelo de libertad. Los años y los días de la autonomía universitaria*, México, UNAM.
- JIMÉNEZ, Guillermo (2004), "Autonomía y rendición de cuentas", en *Revista de la Educación Superior*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, vol. 33 (1), núm. 129, enero-marzo, pp. 49-55.
- LARA, Leóncio (2006), "Comentarios al documento 'Instituciones de educación superior desde el artículo 3o. constitucional. El problema de la autonomía universitaria de José Ramón Cossío'", en *Perfiles Educativos*, Tercera época, vol. 28, núm. 112, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, pp. 150-159.
- LEVY, Daniel (1987), *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario*, México, Fondo de Cultura Económica.
- LLINÁS, Edgar (1979), "¿Era autónoma la Real y Pontificia Universidad de México?", en *Deslinde. Cuadernos de Cultura Universitaria*, núm. 118, México, CESU-UNAM, octubre.
- MARIATEGUI, José Carlos (1980), *La reforma universitaria*, Culiacán, Sinaloa, México, Universidad Autónoma de Sinaloa (Serie Situaciones, 14).
- MARSISKE, Renate (coord.) (2001), *La universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente*, México, UNAM-CESU, Plaza y Valdés.
- MENDOZA, Javier (2004), "Presentación", en *Revista de la Educación Superior*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, vol. 33(1), núm. 129, enero-marzo, pp. 33-39.
- MUÑOZ, Humberto (coord.) (2006), *Relaciones universidad-gobierno*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- NEAVE, Guy y Frans van Vught (eds.) (1994b), *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents: the Winds of Change*, Oxford, Inglaterra, Pergamon Press.

- ORDORIKA, Imanol (2006), *La disputa por el campus. Poder, política y autonomía en la UNAM*, México, UNAM-CESU, Plaza y Valdés.
- ORTEGA Y GASSET, José (1982), *Misión de la universidad y otros ensayos sobre educación y pedagogía*, Madrid, Alianza Editorial.
- PALLÁN, Carlos (2004), “La larga (y a veces poco fructífera) marcha de la autonomía en México”, en *Revista de la Educación Superior*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, vol. 33(1), núm. 129, enero marzo, pp. 73-88.
- PINTO MAZAL, Jorge (1974), *La autonomía universitaria. Antología*, México, UNAM.
- RANGEL GUERRA, Alfonso (1983), *La educación superior en México*, 2a. ed., México, El Colegio de México [Colección Jornadas, 86].
- RODRÍGUEZ, Roberto (2008), “Pensadores y forjadores de la universidad latinoamericana. México”, en Carmen García Guadilla (ed.), *Pensadores y forjadores de la universidad latinoamericana*, Caracas, UNESCO-IESALC, pp. 337-378.
- SCHUGURENSKY, Daniel (1998), “La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heterónomo?”, en Armando Alcántara, Ricardo Pozas y Carlos Alberto Torres (coords.), *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*, México, Siglo XXI.
- (1999), “¿Quo vadis universidad pública? Tendencias globales y el caso argentino”, en Hugo Casanova y Roberto Rodríguez (coords.), *Universidad contemporánea. Política y gobierno (Tomo II)*, México, UNAM-CESU, Miguel Ángel Porrúa.
- SERNA, José María (2006), “Comentarios sobre el concepto de autonomía en relación con la educación superior pública y privada en México”, en *Perfiles Educativos*, Tercera época, vol. 28, núm. 112, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, pp. 144-149.
- SIERRA, Justo (1948), *Obras completas. Tomo V: Discursos*, México, UNAM.
- SUÁREZ, María Herlinda y Humberto Muñoz (2004), “Ruptura de la institucionalidad universitaria”, en Imanol Ordorika, *La academia en jaque*, México, UNAM-CRIM, Miguel Ángel Porrúa.
- TAMAYO, Rolando (1987), *La universidad. Epopeya medieval (Notas para un estudio sobre el surgimiento de la universidad en el alto medievo)*, México, UNAM-UDUAL.
- TAPPER, Edward R. y Brian G. Salter (1997), “El concepto cambiante de autonomía universitaria”, en *Revista de la Educación Superior*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, vol. 26(4), núm. 104, octubre-diciembre, pp. 109-132.
- TÜNNERMANN, Carlos (2008), “La autonomía en el contexto actual”, *Universidades*, Unión de Universidades de América Latina, núm. 36, enero-abril, pp. 19-46.
- WASSER, Henry (1997), “Redefinición de la autonomía de las universidades”, en *Revista de la Educación Superior*, Asociación Nacional de Universidades e Ins- tituciones de Educación Superior, vol. 26(4), núm. 104, octubre-diciembre, pp. 97-108.
- Publicaciones electrónicas**
- KANT, Emmanuel (1794) [2002], “El conflicto de las facultades” (fragmento) [traducción de Miguel Casillas], *Colección Pedagógica Universitaria*, núm. 37-38, enero-junio/julio-diciembre. <http://www.uv.mx/cpue/colección/N3738/EKant-conflictofacultades.pdf> [Consultado: 25/10/2008].
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española* (22a. ed.) <http://buscon.rae.es> [Consultado: 03/10/2008].
- Universidad Autónoma de Baja California Sur. <http://www.uabcs.mx/> [Consultado: 07/04/2009].
- Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. <http://www.uacj.mx/> [Consultado: 07/04/2009].
- Universidad Autónoma de la Ciudad de México <http://uacm.edu.mx/> [Consultado: 07/04/2009].

# La universidad pública en México y la irrupción de lo privado\*

*Hugo Casanova Cardiel\*\**

## Introducción

Al finalizar la primera década del siglo xxi, las discusiones en torno a las políticas sociales están dedicando una atención especial a la educación pública. En la interpretación de problemas como la desigualdad o la tensión que opone al sector público frente a la creciente presencia de la acción privada en el campo de las políticas, o las discusiones acerca de la efectividad del Estado contemporáneo como vertebrador del todo social, la educación pública constituye un factor de gran interés tanto para el ámbito de la *praxis* política como para el mundo académico.

En América Latina, bajo un contexto de agudas diferencias sociales, la educación ha ocupado una atención central en la definición de las políticas. Más aún, como prueba de su compromiso ante tales diferencias, el discurso político ha recurrido de manera indefectible a la educación. Sin embargo, los resultados han sido paradójicos y, mientras en algunos momentos las condiciones se han articulado para propiciar una importante movilidad social –como la vivida en la fase de industrialización y urbanización de la posguerra– en otros momentos, el impacto de la educación pública ha sido menos perceptible llegando a cuestionarse su capacidad de respuesta ante las complejas demandas de la sociedad. En todo caso, con su potencial emancipador y sus posibilidades de conformación ciudadana, la educación pública se ubica hoy en el centro de las preocupaciones de los analistas y su cabal comprensión está reclamando mayores reflexiones sobre su devenir histórico y, de manera especial, sobre su problemática contemporánea.

\*Este trabajo fue elaborado como base para mi presentación en el II Curso Interinstitucional del Seminario de Educación Superior de la UNAM.

\*\*Investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad de la UNAM, profesor de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM.

Partiendo de tales consideraciones, con este texto se busca participar en la discusión sobre *lo público y lo privado* en la universidad de nuestro tiempo. Así, se desarrollan tres apartados: el primero, que se ocupa del surgimiento de la educación pública como parte de los encargos del Estado-nación; el segundo referido al origen de la educación y la universidad pública en México; y el tercero, que aborda la dimensión actual del debate entre lo público y lo privado en la universidad, la educación pública y el Estado. En este apartado se presentan los aspectos más relevantes del enfoque conocido como Nueva Gestión Pública y su influjo en las redefiniciones de lo público. Los elementos de dicho enfoque han constituido una clara irrupción de lo privado en el ámbito de la universidad pública y han sido fuente de nuevas tensiones en la definición de su complejo encargo social.

Aunque no se pretenderá definir de una manera rígida el concepto de lo público, sí parece conveniente plantear algunas ideas centrales sobre las cuales se fundamenta este trabajo. Así, de acuerdo con Rabotnikoff (2000) una de las principales acepciones del ámbito público es la que lo ubica como de interés o utilidad común a todos, que atañe a lo colectivo, a la comunidad en oposición a lo privado entendido a su vez como de utilidad o interés individual. Que se convierte también en lo político y que distingue entre el Estado y el mercado. También se aludirá, en algún sentido, a uno de los temas más significativos del carácter público de la educación: su relación con la formación del ciudadano. Aunque no se desconoce la importancia de otros ángulos de la discusión entre lo público y lo privado, no se entrará aquí a temas como la oposición entre la visibilidad y lo oculto, ni a los debates sobre el carácter abierto o cerrado de lo público/privado.

Conviene recordar no obstante, las palabras de uno de los autores más referidos por Rabotnikoff. Se trata de Jeff Weintraub (1997) uno de los principales exponentes del debate conceptual entre lo *público* y lo *privado*, y quien presenta como epígrafe de uno de sus más significativos trabajos, una reveladora referencia a la antropóloga Mary Douglas quien dice:

Las distinciones binarias son un procedimiento analítico, pero su utilidad no garantiza que la realidad se divida de la manera que describen. Nosotros deberíamos mirar con suspicacia a cualquiera que declare que hay dos tipos de gente o dos tipos de realidad o proceso...

Con todo, comenzaremos con cinco premisas que aspiran a servir como punto de partida y que buscará dirigirse como destino final a las complejas

transformaciones que están teniendo lugar en las esferas de lo público, lo educativo y lo universitario:

- a) El debate del carácter público de la universidad está en el orden más amplio del carácter público de la educación. En tal sentido, no es posible hablar de la universidad al margen de la educación. Son ámbitos definidos en sí mismos, pero inexorablemente enlazados.
- b) El debate del carácter público de la educación en general y de la universidad en particular, está inserto en el orden más amplio del debate acerca del carácter público del Estado. Así, pensar lo público implica pensar en el Estado.
- c) El debate sobre la dimensión pública que tiene lugar en diversos procesos que se verifican en el ámbito de la sociedad civil, no significa dejar de pensar en el Estado como el espacio en el cual se expresa de manera principal lo público.
- d) Así, aunque ha de reconocerse la importancia de los debates actuales sobre lo público, sobre los agentes de lo público, y sobre el nuevo sentido de lo público, el Estado sigue siendo el espacio principal de lo público.
- e) Por lo anterior, en esta aproximación el carácter público de la educación es abordado a partir de la dimensión del Estado.

#### El Estado y la educación pública

Si tuviéramos que ubicar un momento en el cual la educación adquiere el carácter público que hoy está en el centro del debate, este momento coincide con el surgimiento de los Estados-nación. El Estado-nación, entendido como la representación política de una sociedad ubicada en un mismo territorio y reconocido como dependiente de un poder soberano emanado de dicha sociedad, se expresa de manera singular en 1776 en América y en 1789 en Francia. A partir de esos momentos y a lo largo del siglo XIX en que el Estado-nación toma como fundamento el liberalismo político, la educación va definiéndose como una de las tareas del régimen que habrá de impulsar la construcción de una nueva sociedad (Chatelet *et al.*, 1992).

Ya en la Ilustración se plantea la perfectibilidad del hombre y de la sociedad, así como una gran confianza en la educación como motor de

tal perfeccionamiento. Tales ideas serán asumidas por los revolucionarios quienes confían de manera profunda en las posibilidades regeneradoras de la educación y en su capacidad para la emancipación de los individuos.

Aun reconociendo que durante la Revolución Francesa no se produjeron cambios educativos significativos, sí en cambio es posible señalar que en esa etapa se establecieron los grandes principios contemporáneos de libertad, universalidad, gratuidad y obligatoriedad de la educación. En tal sentido, se definieron las bases de la enseñanza pública y nacional, convirtiéndose la educación del ciudadano en un deber del nuevo Estado y en un derecho de los individuos. Ese ideario constituirá un referente universal a partir de entonces. El pensamiento de la revolución se ilustra de manera singular en los planteamientos de Talleyrand, Lepeletier y Condorcet. Es precisamente Condorcet quien propone fundar la búsqueda del bien público en la persecución de la verdad y en la unión del saber, el derecho y la libertad, definiendo a la escuela como órgano de la República (Coutel y Kintzler, 1997).

Condorcet señala en la introducción a su "Informe y proyecto de decreto sobre la organización general de la instrucción pública presentados a la Asamblea Nacional, en nombre del Comité de Instrucción Pública, los días 20 y 21 de abril de 1792", lo siguiente:

Ofrecer a todos los individuos de la especie humana los medios para atender sus necesidades, de asegurar su bienestar, de conocer y ejercer sus derechos, de comprender y de cumplir sus deberes; asegurar a cada uno de ellos la facilidad de perfeccionar su industria, de capacitarse para ejercer las funciones sociales a las que tiene derecho a ser llamado, de desarrollar toda la extensión de los talentos que ha recibido de la naturaleza y de ese modo establecer entre los ciudadanos una igualdad de hecho y hacer real la igualdad política reconocida por la ley; este debe ser el primer objetivo de una instrucción nacional y, desde ese punto de vista, la instrucción nacional es para el poder público un deber de justicia (Condorcet, 1997: 281).

Como se puede reconocer, Condorcet distingue entre instrucción y educación, ubicando en la primera el campo de la acción educadora y en la segunda una dimensión más amplia. Condorcet afirma que el poder público debe desarrollar la instrucción pública para permitir a cada individuo convertirse lo más pronto posible en el sujeto de su propia educación

y en un ciudadano responsable. Para Condorcet la familia es el lugar de la educación y el Estado ha de brindar una instrucción positiva fundada en verdades de hecho, libre de opiniones morales, religiosas y políticas. Así, la instrucción pública tiene como fin enseñar al ciudadano a deliberar consigo mismo y con los demás. Se trata de una instrucción que se articula a la libertad del ciudadano para decidir. Al respecto sostienen Coutel y Kintzler (p. 59): "La instrucción es la condición filosófica de la formación de un sujeto político autónomo. Sin ella, un pueblo soberano se expone a convertirse en su propio tirano".

Según Condorcet el sistema de instrucción pública –que tendrá como principios el de exigencia didáctica, el de igualdad, el de elementalidad y el de laicidad– ha de ser completo, abarcando la totalidad de los conocimientos. Así, además de completo el sistema será universal y uniforme. De la misma manera, será gratuito en todos sus niveles desde la enseñanza primaria hasta la superior. En lo que toca a la educación para las mujeres, Condorcet sostiene la siguiente premisa: "Es necesario que las mujeres compartan la instrucción dada a los hombres". Las razones que aduce son: 1o. "Para que puedan vigilar las de sus hijos", 2o. Porque la falta de instrucción de las mujeres introduciría en las familias una desigualdad contraria a su felicidad, 3o. "Porque es un medio de hacer conservar a los hombres los conocimientos que han adquirido en su juventud" y 4o. "Porque las mujeres tienen el mismo derecho que los hombres a la instrucción pública" (Condorcet, 1997: 111-112).

Condorcet dedica una de las *Cinco memorias sobre la instrucción pública*, a la educación superior. Así, previene que hay dos tipos de enseñanza superior: el de las profesiones que brindan satisfacciones y provecho personal a los individuos, señalando que son profesiones que no sirven a la sociedad entera y que son intercambiables por dinero... Y otras profesiones que son de "obvia utilidad común". Entre las primeras están las artes y entre las segundas la ciencia militar y la medicina. A estas últimas, dice nuestro autor, puede agregarse la construcción que sin embargo puede ser de utilidad privada o utilidad común.

Además de los planteamientos antes referidos, conviene hacer una mínima alusión a otros autores, cuyas reflexiones resultan fundamentales para la constitución de la educación pública en otras latitudes. Es el caso de Thomas Jefferson, referido por Brian Pusser (2005), y quien ilustra de manera clara el peso concedido en los Estados Unidos al vínculo entre educación y democracia: "Si una nación espera ser ignorante

y libre, en un estado de civilización, espera lo que nunca ha sido y jamás podrá ser".

La segunda referencia –recogida por Glenn en su texto *El mito de la escuela pública*– se refiere a Noah Webster (escritor y uno de los principales promotores de la educación estadounidense) que a finales del xviii aludía a la insuficiente conformación de un carácter nacional americano y quien sostenía que: "La educación en gran medida, forma el carácter moral de los hombres y la moral es la base del Gobierno. Por tanto la educación debería ser la primera preocupación de una asamblea legislativa. Un buen sistema educativo debería ser el primer artículo del código de reglas políticas..." (Glenn, 2006).

Finalmente, también vale la pena recordar las palabras de Edward Everett, gobernador de Massachussets, (1837) quien, en el marco de una importante experiencia en materia de enseñanza pública, señalaba en una convención de escuelas públicas:

En el sistema establecido en los Estados Unidos, donde el pueblo no es el origen del poder sólo en teoría, sino que en la práctica se le llama constantemente a tomar parte eficiente en la constitución y administración del Gobierno, queda claro que la educación es indispensable y universalmente necesaria (referido también por Glenn, 2006).

En esta mirada preliminar de algunos de los planteamientos fundamentales de la educación pública en el xix, resulta imprescindible considerar aun en forma escueta las expresiones que, en materia de educación y universidad, señalaron los filósofos del idealismo alemán. Así, tanto Fichte como Schleiermacher abordarán en sus planteamientos acerca de la conformación de la nación alemana, el carácter imprescindible de la educación y de la universidad. No obstante, es Guillermo de Humboldt (1959) quien sostendrá que la universidad es el centro de culminación de todo "cuanto tiende directamente a elevar la cultura moral de la Nación", ante lo cual la universidad tiene como destino el "cultivar la ciencia en el más profundo sentido de la palabra".

Para cerrar este apartado resulta útil recordar a Gimeno Sacristán quien sostiene que a partir del siglo xix, la implantación de los sistemas de educación pública contribuyeron a "crear sociedad" a través del establecimiento de vínculos socializadores y de proporcionar valores de referencia, los cuales contribuyeron a su vez al fortalecimiento del papel del Estado como organizador de la sociedad (Gimeno, 2001).

Educación pública y universidad en México: un apunte sobre los orígenes

No se intentará de ninguna manera presentar una historia de la educación pública en México. Sin embargo, resulta fundamental ubicar algunos momentos significativos sobre la génesis y el desarrollo temprano de la educación en su dimensión pública. A lo largo del siglo xix, durante el proceso de constitución política de nuestro país, la educación pública se fue convirtiendo en uno de los pilares de la nueva conformación social.

Sostiene Josefina Zoraida Vázquez al respecto, que ya desde el siglo xviii, el pensamiento ilustrado mexicano comenzaba a ver a la educación como un medio para mejorar la sociedad (Vázquez, 1975: 25). Y haciendo eco de los planteamientos europeos nos recuerda las palabras de Ramos Arizpe:

La educación pública es uno de los deberes de todo gobierno ilustrado y sólo los déspotas y tiranos sostienen la ignorancia de los pueblos para más fácilmente abusar de sus derechos (Ramos Arizpe, citado por Vázquez, 1975: 26).

Siguiendo a la propia Vázquez, así como a la obra coordinada por Solana, Cardiel y Bolaños (*Historia de la educación pública en México*) podemos afirmar que los antecedentes de la educación como factor del Estado en nuestro país, son incipientes durante la primera década del xix y que será después de la Reforma que pueden encontrarse elementos que apuntan a su establecimiento. Con todo, los diferentes ordenamientos constitucionales: 1812, 1814, 1824, 1857 incluirán declaraciones diversas acerca del vínculo entre el papel del Estado frente a la educación.

Son la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1867, así como la de 1869, los ordenamientos en los cuales el gobierno juarista planteará convertir a la educación como una función pública. En tal sentido, el ministro Martínez de Castro, apoyado por Gabino Barreda, instituía la unificación de la instrucción primaria a la cual consideraba obligatoria y gratuita, e impulsaba un plan de estudios para la secundaria, así como una escuela secundaria para mujeres. Un hecho clave para el desarrollo de la educación superior en México, será la creación en 1867 de la Escuela Nacional Preparatoria, la cual formará parte esencial de la futura Universidad Nacional.

En 1869 una nueva ley suprimía la enseñanza religiosa e incorporaba los atributos de obligatoriedad, laicidad y gratuitad. En cuanto a la segunda

enseñanza se hicieron reformas al plan de estudios incluyendo materias de cultura general. En la Escuela Nacional Preparatoria a su vez, se realizaron procesos de reorganización incorporando el estudio de las lenguas clásicas y el de física y química, así como métodos de enseñanza para quienes se interesaban en la docencia. En 1869 la universidad permanecía cerrada. No obstante la ley señalada establecía carreras como medicina, veterinaria, farmacéutica, ingeniería de minas, ingeniería mecánica, topografía, arquitectura y jurisprudencia. Se sostenían además comercio y administración, artes y oficios y bellas artes.

Los eventos a favor de la educación pública se multiplicarían en las últimas décadas del xix. La dictadura daba una cierta dosis de certidumbre a las acciones a favor de la educación pública, de tal suerte que al finalizar el siglo, existía un marco normativo y una estructura orgánica en la cual se sustentaba la educación pública, que se reconocía ya como obligatoria, gratuita y laica. En la perspectiva del México independiente y de la construcción de la educación superior, el momento más significativo es el que rodea la creación de la Universidad Nacional. Pese a la crisis que caracterizaba la vida política de inicios del siglo xx y que derivaría en el movimiento revolucionario, el pensamiento positivista lograría proyectarse hasta lograr la creación de la nueva institución.

El pensamiento de Justo Sierra es sin duda, el que guiará el establecimiento de la nueva institución y vale la pena revisar de manera directa algunos de sus planteamientos. Los siguientes párrafos corresponden a la publicación *La Libertad* el 3 de febrero de 1881:

Somos partidarios –dice Sierra– de todo lo que tienda a ampliar la acción del Estado en nuestro país, en todas aquellas manifestaciones de la vida social que aún no responden sino trabajosamente a nuestras necesidades de organización rápida y segura, (...)

*A priori* se puede afirmar que si alguna cosa debe estar exclusivamente dirigida por un cuerpo científico es la instrucción pero como por su inmensa trascendencia y por su papel capital en la educación pública es de un interés supremo para la sociedad, es natural que el Estado marque las condiciones con que ha de coadyuvar a sus fines primordiales y le facilite los medios con que ha de realizarlas (Sierra, 1948: 65).

No entraremos por ahora a la discusión del articulado que propone Sierra, pero hay que destacar que argumenta a favor de la gratuidad para la

educación primaria pero no para la educación secundaria y menos aún para la universitaria. En su debate en las páginas del mismo periódico, Sierra desarrolla la relación entre la universidad y el Estado:

creo que debe crearse una Universidad, pero no una Universidad particular, sino nacional, cuya órbita sea distinta de la administrativa, pero no excéntrica a ella, sino que Estado y universidad graviten hacia un mismo ideal (Sierra, 1948: 78).

Las ideas de Sierra acerca de la nueva institución quedarán plasmadas de manera definitiva en la Iniciativa de Ley de la Universidad Nacional de México, presentada por la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes a la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión. Así, señalando que la educación cuenta con un importante grado de desarrollo en sus niveles básicos, reconoce la falta de una “unidad superior que realice los fines más altos de la educación nacional”. Esa unidad es la Universidad Nacional.

Así, la universidad es definida en el texto de presentación como “institución de Estado, pero con elementos tales que le permitan desenvolver por sí misma sus funciones dotándola de considerable autonomía” (Sierra, 1948: 414).

Tales son algunas de las preocupaciones centrales del impulsor principal de la Universidad Nacional. Sobre estas bases se desarrollaría tal institución y ejercerían a su vez, una fuerte influencia en la construcción de la educación superior pública en México.

#### Universidad, educación pública y Estado: entre lo público y lo privado

A lo largo de las décadas recientes el ámbito de lo público ha sufrido una serie de tensiones en términos de sus límites y alcances. El debate de lo público está enmarcado de manera principal en las discusiones más amplias acerca del Estado, de sus dimensiones y, principalmente, de sus atribuciones.

En tal sentido, y aunque ya se han planteado los riesgos metodológicos de las dicotomías, una de las dimensiones principales del debate actual sobre el Estado parece sintetizarse en dos concepciones principales: por un

lado la del llamado Estado de bienestar –el cual privilegia lo público– y por el otro la del Estado mínimo o neoliberal –que privilegia lo privado. A estas alturas no parece necesario ser muy agudo para reconocer cuál de las dos concepciones ha impuesto su hegemonía, pero en cambio, sigue resultando difícil establecer con alguna precisión sus coordenadas, así como su influjo en los ámbitos educativo y universitario.

La mayoría de los análisis coinciden en señalar la presencia creciente de lo privado en los espacios donde hasta hace poco prevalecía lo público. En tal sentido, desde el ámbito hegemónico del pensamiento se insiste en señalar los beneficios y virtudes de las organizaciones privadas. Desde las posiciones críticas, por el contrario, se apuntan los riesgos de asumir criterios que no responden a la naturaleza del bien común.

En todo caso, ambas posiciones reconocen la tendencia hacia la privatización que hoy recorre ámbitos supranacionales y nacionales, políticos y económicos; y por supuesto, el amplio rango de factores que confluyen en el ámbito social y de manera especial en el educativo. La privatización no tiene un carácter único, se trata de un proceso que, según Guerrero (2004), abarca tanto la *exoprivatización* del Estado (por el cual se transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada) como la *endoprivatización* (en la cual el desempeño de la administración pública en la atención a los problemas nacionales es sustituida por la idea y la lógica de la administración privada).

Una interpretación sintética y clara de los procesos de privatización en el ámbito latinoamericano es la que ofrece Sojo (2004), quien plantea que la privatización de lo público se funda en tres fenómenos: la desestatización de la vida social; la desterritorialización de los procesos socioeconómicos y la mercantilización de las funciones públicas de la producción y la sociedad. La desestatización –que supone una transición desde la ética liberal del bien común hacia una ética posindividualista– alude a un distanciamiento entre la norma y la práctica, lo cual lleva a una desregulación progresiva de los procesos de gobierno.

A su vez, la desterritorialización manifiesta la fragmentación de los lugares de poder. La dimensión del Estado es desbordada por las nuevas agrupaciones regionales y globales. Las corporaciones transnacionales a su vez, operan en forma transversal a lo largo y ancho del mundo. Las periferias geográficas son progresivamente desplazadas por amplias periferias sociales.

Finalmente, la mercantilización de la función pública implica la incorporación de la lógica costo-beneficio en la propia acción pública. Esto no

significa la presencia del Estado en operaciones mercantiles, sino la asimilación de la racionalidad del mercado en el desempeño de las instituciones las cuales además de asumir criterios de eficiencia y control, tratarán a los ciudadanos como clientes.

#### *La nueva gestión de lo público: de lo privado a lo público*

En un trabajo previo, presentado parcialmente en la primera versión del Curso Interinstitucional, abordé la temática de la nueva gestión pública. Esta vez incluyo un resumen de ese enfoque, el cual desarrolla de una manera más precisa la incorporación de los criterios empresariales en el ámbito público. Quizá los textos más representativos de la llamada Nueva Gestión Pública son el de Osborne y Gaeblér (*Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Un nuevo modelo de gobierno. Como transforma el espíritu empresarial al sector público*, 1994) y el de la OCDE (*La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, 1995).

Por su relevancia e impacto en el ámbito de las políticas sociales y de manera especial, por su influjo en el campo de la educación, conviene atender con detenimiento sus líneas principales.

El libro de Osborne y Gaeblér constituye un alegato a favor de una nueva lógica del gobierno en la cual sean asumidos los valores y la praxis del ámbito empresarial. Así afirman:

...la mayoría de los gobiernos empresariales promueven la competencia entre los proveedores de servicios. Delegan el poder a los ciudadanos al despojar a la burocracia del control y dárselo a la comunidad. Evalúan el desempeño de sus agencias, centrándose, no en los insumos, sino en los resultados. Los impulsan sus objetivos, sus misiones, y no las normas y los reglamentos normas. Redefinen a sus beneficiarios como clientes y les ofrecen opciones: diversidad de escuelas, de programas de capacitación, de viviendas. Previenen los problemas antes de que surjan, en vez de limitarse a ofrecer sus servicios después de los hechos. Se empeñan en ganar dinero, no sólo en gastarlo. Descentralizan la autoridad, adoptando la administración participativa. Prefieren los mecanismos de mercado a los burocráticos. Y no se ocupan únicamente de prestar servicios públicos, sino de involucrar a todos los sectores –público, privado y voluntario– en acciones que resuelvan los problemas de su comunidad (Osborne y Gaeblér, 1994: 47).

Una mirada panorámica al capitulado ilustra los contenidos del enfoque de la Nueva Gestión Pública:

- El gobierno de propiedad comunitaria: (que delega y quita poder a la burocracia para dárselo a las comunidades).
- El gobierno competitivo (la ventaja más obvia de la competencia consiste en la mayor eficiencia: más acciones por el mismo dinero; la competencia obliga a los monopolios públicos –o privados– a responder a las necesidades de sus clientes; la competencia premia las innovaciones; la competencia eleva el orgullo y la moral de los empleados públicos).
- El gobierno con sentido de misión (en oposición a las reglas rígidas).
- El gobierno orientado a los resultados (y no a los insumos). Dicen los autores: "los gobiernos burocráticos rara vez alcanzan sus metas. Gasta cada vez más en educación pública, pero las calificaciones de los exámenes y los índices de deserción escolar apenas mejoran". La evaluación está en la lógica de los resultados y el capítulo abunda en conceptos bastante conocidos para muchos de nosotros: indicadores de desempeño, salario según desempeño, administración según desempeño, presupuesto según resultados. En este capítulo también se alude a la administración de la calidad total, la cual es ponderada como una herramienta útil en todos los niveles de las organizaciones públicas.
- El gobierno regido por el cliente (atención a las necesidades de los consumidores y no de la burocracia). El capítulo señala que mientras que las empresas conocen bien a quienes atienden "la mayoría de las organizaciones públicas ni siquiera saben quienes son sus clientes..." Aun sin detenernos demasiado en este punto, es evidente que la concepción de ciudadano está siendo desplazada por la de cliente. En el caso de este capítulo el principal ejemplo está referido a la educación superior. Se trata de una Universidad Técnica en Wisconsin que conforme a un programa de "calidad total" evalúa su rendimiento a partir de la consulta a sus alumnos y a los empleadores, así como a una lista de indicadores de desempeño. El esquema de clientela según estos autores tiene como ventajas adicionales que los prestadores del servicio asumen mayores responsabilidades, que las decisiones sobre proveedores se "despolitizan" pues los clientes sólo valoran la calidad de los servicios..., se estimula la innovación, se ofrecen mayores opciones de elección, la elección por parte de los clientes los compro-

mete más (por ejemplo en la escuela elegida se trabaja más), se favorece la equidad –la igualdad de oportunidades.

- El gobierno empresario (ganar en lugar de gastar), la ganancia tiene un beneficio público, las cuotas por servicios son útiles para todos, convertir a los administradores en empresarios, constitución de capital para innovaciones, constitución de fondos empresariales, promoción de centros lucrativos (campos de golf, tv por cable...) Identificación del costo real de los servicios.... ¿Cuánto cuesta? Pues se cobra! El capítulo cierra diciendo: existe algo más estadounidense que la empresa?
- El gobierno previsor (prevenir en lugar de curar). Prevención de incendios, atención a la salud, protección ambiental, planeación estratégica. Afirman Osborne y Gaebler que el futuro no interesa a los políticos... Y cito: "La planeación estratégica es la antítesis de la política. Supone un ambiente completamente racional, algo que jamás se encuentra en el gobierno"...
- El gobierno descentralizado (de la jerarquía a la participación y el trabajo en equipo). La descentralización propicia (siempre según ellos) instituciones flexibles, eficaces, innovadoras, con mayor moral, compromiso y productividad...
- El gobierno orientado al mercado. Política reglamentaria basada en el mercado (incentivos en lugar de órdenes, flujos de información que permitan mercados inteligentes, equilibrio entre mercados).

A su vez, el texto de la OCDE aborda una serie de factores que constituyen su concepción de reforma de la gestión pública:

...Los principales objetivos de las reformas son los siguientes: prestar una mayor atención a los resultados y obtener una mejor relación calidad/precio; transferir competencias y lograr una mayor flexibilidad; una responsabilidad y un control fortalecidos; una orientación hacia el cliente y el servicio; una mayor capacidad de definición de las estrategias y las políticas; introducir a la competencia y otros elementos del mercado, y modificar las relaciones con los otros niveles administrativos...

Bajo la perspectiva de la OCDE los aspectos concretos giran en torno a:

- Transferencia de competencias e introducción de mayor flexibilidad. Se deposita en los gerentes y en las organizaciones mayores dosis de

Una mirada panorámica al capitulado ilustra los contenidos del enfoque de la Nueva Gestión Pública:

- El gobierno de propiedad comunitaria: (que delega y quita poder a la burocracia para dárselo a las comunidades).
- El gobierno competitivo (la ventaja más obvia de la competencia consiste en la mayor eficiencia: más acciones por el mismo dinero; la competencia obliga a los monopolios públicos –o privados– a responder a las necesidades de sus clientes; la competencia premia las innovaciones; la competencia eleva el orgullo y la moral de los empleados públicos).
- El gobierno con sentido de misión (en oposición a las reglas rígidas).
- El gobierno orientado a los resultados (y no a los insumos). Dicen los autores: "los gobiernos burocráticos rara vez alcanzan sus metas. Gasta cada vez más en educación pública, pero las calificaciones de los exámenes y los índices de deserción escolar apenas mejoran". La evaluación está en la lógica de los resultados y el capítulo abunda en conceptos bastante conocidos para muchos de nosotros: indicadores de desempeño, salario según desempeño, administración según desempeño, presupuesto según resultados. En este capítulo también se alude a la administración de la calidad total, la cual es ponderada como una herramienta útil en todos los niveles de las organizaciones públicas.
- El gobierno regido por el cliente (atención a las necesidades de los consumidores y no de la burocracia). El capítulo señala que mientras que las empresas conocen bien a quienes atienden "la mayoría de las organizaciones públicas ni siquiera saben quienes son sus clientes..." Aun sin detenernos demasiado en este punto, es evidente que la concepción de ciudadano está siendo desplazada por la de cliente. En el caso de este capítulo el principal ejemplo está referido a la educación superior. Se trata de una Universidad Técnica en Wisconsin que conforme a un programa de "calidad total" evalúa su rendimiento a partir de la consulta a sus alumnos y a los empleadores, así como a una lista de indicadores de desempeño. El esquema de clientela según estos autores tiene como ventajas adicionales que los prestadores del servicio asumen mayores responsabilidades, que las decisiones sobre proveedores se "despolitizan" pues los clientes sólo valoran la calidad de los servicios..., se estimula la innovación, se ofrecen mayores opciones de elección, la elección por parte de los clientes los compro-

mete más (por ejemplo en la escuela elegida se trabaja más), se favorece la equidad –la igualdad de oportunidades.

- El gobierno empresario (ganar en lugar de gastar), la ganancia tiene un beneficio público, las cuotas por servicios son útiles para todos, convertir a los administradores en empresarios, constitución de capital para innovaciones, constitución de fondos empresariales, promoción de centros lucrativos (campos de golf, tv por cable...) Identificación del costo real de los servicios.... ¿Cuánto cuesta? Pues se cobra! El capítulo cierra diciendo: existe algo más estadounidense que la empresa?
- El gobierno previsor (prevenir en lugar de curar). Prevención de incendios, atención a la salud, protección ambiental, planeación estratégica. Afirman Osborne y Gaebler que el futuro no interesa a los políticos... Y cito: "La planeación estratégica es la antítesis de la política. Supone un ambiente completamente racional, algo que jamás se encuentra en el gobierno"...
- El gobierno descentralizado (de la jerarquía a la participación y el trabajo en equipo). La descentralización propicia (siempre según ellos) instituciones flexibles, eficaces, innovadoras, con mayor moral, compromiso y productividad...
- El gobierno orientado al mercado. Política reglamentaria basada en el mercado (incentivos en lugar de órdenes, flujos de información que permitan mercados inteligentes, equilibrio entre mercados).

A su vez, el texto de la OCDE aborda una serie de factores que constituyen su concepción de reforma de la gestión pública:

...Los principales objetivos de las reformas son los siguientes: prestar una mayor atención a los resultados y obtener una mejor relación calidad/precio; transferir competencias y lograr una mayor flexibilidad; una responsabilidad y un control fortalecidos; una orientación hacia el cliente y el servicio; una mayor capacidad de definición de las estrategias y las políticas; introducir a la competencia y otros elementos del mercado, y modificar las relaciones con los otros niveles administrativos...

Bajo la perspectiva de la OCDE los aspectos concretos giran en torno a:

- Transferencia de competencias e introducción de mayor flexibilidad. Se deposita en los gerentes y en las organizaciones mayores dosis de

libertad en las decisiones operativas. Se suprime restricciones sobre el ámbito de la gestión de recursos financieros y humanos y se responsabiliza a los gerentes sobre los resultados. Los controles estrictos son reemplazados por incentivos. Se introducen también formas de flexibilización en el ejercicio presupuestal y en la gestión de personal.

- Garantizar los resultados, el control y la responsabilidad. Se promueven normas más rigurosas sobre resultados, y se incentiva el control. Se promueven fórmulas contractuales buscando acuerdos sobre los resultados. Se realizan evaluaciones de programas. Se promueve la responsabilidad a través de la rendición de cuentas y la transparencia.
- Desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección. La competencia busca el ahorro en medios, eficiencia, calidad y mayores opciones. Las reformas incluyen la creación de formas de competencia entre entidades gubernamentales y bonos (*voucheurs*) entre otras...
- Prestar un servicio abierto a las necesidades del público. Un servicio orientado al usuario (al cliente...). Hay una creciente voluntad de involucrar a los ciudadanos en su calidad de clientes logrando su mayor participación... El establecimiento de normas de calidad contribuye también para definir expectativas, evaluar y corregir resultados.
- Mejorar la gestión de recursos humanos. Orientación a la descentralización de los procesos de gestión, énfasis en la responsabilidad y los resultados, mediante contratos de resultados y fórmulas salariales articuladas a resultados. Impulso a la formación y perfeccionamiento.
- Optimización del uso de la informática. Aprovechamiento pleno del potencial de la informática como herramienta a favor de la gestión.
- Mejorar la calidad de la reglamentación. Necesidad de impulsar reformas en los reglamentos que permitan el cumplimiento de las expectativas de eficiencia y adaptabilidad ante los cambios en todos los ámbitos de la gestión.
- Reforzar las funciones de dirección del nivel central. Paralelo a la descentralización y la desconcentración mantener coherencia, coordinación y control. Manejo de la dimensión del largo plazo.

#### Universidad pública: lo privado y la Nueva Gestión Pública

Bajo el nuevo esquema que cuestiona lo público en forma reiterada, y que lo confronta con los procesos de privatización (exo y endo), la educación

pública y, de manera particular, la universidad pública experimenta también fuertes presiones que plantean su transformación bajo una lógica más funcional ante los nuevos vientos. Las estrategias y los factores de la privatización son diversos:

- a) La universidad es vista como parte del entramado productivo y tiene responsabilidades específicas en materia de formación de profesionales para el trabajo. En términos de investigación tiene el encargo de generar resultados rentables a través de la venta de servicios o de aplicación tecnológica; y en términos de extensión de la cultura se ve determinada para recuperar las costosas inversiones de infraestructura y salarios, principalmente en los campos de las artes y los deportes.
- b) La universidad pública comienza a ser tratada de manera indistinta frente a la universidad privada, bajo un discurso que resalta las bondades de lo privado y que subraya de manera constante los rasgos negativos de lo público.
- c) La universidad pública entra en procesos de competencia en su propio ámbito y ante la universidad privada.

No podría sostenerse sin embargo, que los códigos del mundo privado constituyen una novedad para el ámbito universitario. Como es sabido, la presencia del mercado en la educación superior es uno de los rasgos que caracteriza al influyente modelo universitario anglosajón. En el triángulo de coordinación de Burton Clark, el mercado ocupa uno de los vértices y en él se ubica, de manera inequívoca, la universidad estadounidense. En tal sentido, el mercado, los valores de la competencia y las formas de organización de las instituciones estadounidenses han sido constantemente referidos en documentos oficiales y en la literatura especializada del ambiente universitario en todo el mundo y han constituido una pauta para el planteamiento de reformas en los más diversos sistemas de educación superior de todo el mundo.

También conviene recordar que el pensamiento empresarial ha constituido una fuente inagotable de la administración de la educación y de la administración universitaria, brindando importantes referentes a la gestión universitaria. La administración por objetivos, la incorporación de criterios propios de la mercadotecnia como la lucha por la imagen y prestigio ante el mercado, así como la promoción de la planeación estratégica constituyen elementos que se han vuelto constantes en la vida universitaria.

Sin embargo, los elementos que se integran bajo el amplio concepto de Nueva Gestión Pública parecen ofrecer un marco que integra elementos hasta ahora aparentemente dispersos y sin conexión entre sí. Lo que aquí se propone es que la variedad de transformaciones y tensiones que enfrentamos en el ámbito universitario, pero a nivel más amplio en el ámbito educativo nacional, pueden interpretarse a partir de la Nueva Gestión Pública.

No pretende forzarse el planteamiento de que cada elemento de dicho enfoque encontrará correspondencia puntual en el ámbito universitario. Ni siquiera en el ámbito más amplio de las políticas gubernamentales podría sostenerse esto. También es pertinente destacar que no se intentará aquí ilustrar de manera exhaustiva cada uno de los factores de la nueva gestión, sino de mostrar sus tendencias principales y sus orientaciones en el ámbito universitario.

De cualquier manera ya se sabe que dicho enfoque constituye un entramado potente e influyente que se ha ido extendiendo desde los países que conforman el núcleo de la OCDE, a los países de sus órbitas periférica y exógena.

#### *La despolitización*

La Nueva Gestión Pública surge como una respuesta de los factores de la economía a la creciente complejidad de los procesos políticos. Dicen Osborne y Gaebler: "Este libro trata del ejercicio del poder no de política". La política es un tema al cual parecen rehuir quienes detentan el poder, entre ellos quienes impulsan la nueva gestión... Ya Omar Guerrero (2003), uno de los estudiosos más rigurosos de los procesos de gestión, ha titulado uno de sus textos "Nueva Gerencia Pública: ¿gobierno sin política?"

Ese es uno de los anhelos imposibles de la Nueva Gestión Pública, y aún de un segmento *naïf* de la gestión universitaria: desprenderse de la política. Y por supuesto que eso no es posible: la política es un factor intrínseco de la gestión pública y de la gestión universitaria y es imposible usarla a veces sí y a veces no. La política es un elemento inseparable de la gestión pública y, por supuesto, de la gestión pública de la educación.

Sin embargo, existe una tensión al menos discursiva acerca de la dimensión política de la universidad y ese constituye uno de los ecos de la Nueva Gestión Pública en la universidad mexicana, la búsqueda de una dirección institucional al margen de la política, como un tema de carácter

técnico aséptico, sin mayores propósitos ni complicaciones que impulsar la eficacia y la eficiencia de los procesos universitarios. Debe reconocerse que esta discusión no es nueva en el ambiente universitario. En la UNAM, la construcción de la Ley Orgánica de 1945 se fundamentó en una discusión que pretendía dividir "lo técnico" de "lo político".

#### *Privatización y orientación al mercado*

En el nuevo esquema de gestión pública la privatización deja de ser un propósito velado y es mostrada como uno de los referentes de la gestión. La exoprivatización del Estado y la endoprivatización, coexisten de manera explícita y se recurre a la subcontratación de proveedores particulares (*outsourcing*) en los más diversos ámbitos de la vida pública. Baste recordar que en México el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 tuvo como ínsumo el llamado Plan 2030 el cual fue encargado a diversas firmas de consultoría, trayendo un resultado paradójico pues colocaba la atención a los problemas nacionales en el ámbito privado, el cual a su vez transfería a la administración pública y al Estado su peculiar concepción del desarrollo y el proyecto nacional. Entre los proyectos asociados al renglón educativo del PND se incluye el de "Desarrollo de la estructura de organización, mecanismos de consulta y plan de trabajo para el foro permanente Visión México 20-30" encargado a Analítica Consultores, S.A. de C.V., el cual es reportado en el sitio electrónico de dicha empresa ([www.analitica.com.mx](http://www.analitica.com.mx)). Cabe agregar que bajo la lógica de la orientación al mercado el gobierno aspira a ganar en lugar de gastar y la búsqueda de recursos y rentabilidad financiera adquieren sentido en sí mismos. En cuanto a las formas de dirección se imponen los criterios gerenciales del ámbito privado y se resaltan sus bondades emprendedoras.

No constituye mayor novedad recordar que, en el ámbito universitario nacional, la búsqueda de recursos financieros paralelos es una constante y que, desde la década de los ochenta, se ha promovido de manera intensa que las propias instituciones universitarias identifiquen ámbitos para la comercialización de sus servicios. Hoy día, prácticamente en todas las universidades públicas, constituye un valor reconocido la capacidad de los gestores para obtener recursos adicionales, y se considera natural el lucro a partir de los recursos universitarios. El liderazgo emprendedor es altamente valorado y en su forma extrema ha llegado a desplazar al liderazgo académico.

### *Del ciudadano al cliente*

La reorientación del ciudadano a su condición de cliente es uno de los temas centrales de la nueva gestión pública y nuevamente pueden encontrarse resonancias en el ámbito universitario. Los estudiantes universitarios son tratados más como consumidores de un producto final, que como sujetos involucrados en la definición de los procesos y en las decisiones. Así, puede sostenerse que los estudiantes se han visto desplazados desde su condición de miembros de una comunidad colegiada a una condición de clientes o meros consumidores.

El mercado de los servicios universitarios, siguiendo los planteamientos de Osborne y Gaeblér, también integra el empresario empleador, a quien suele escucharse de diversas maneras. Así, una de las modalidades más frecuentes es que el empleador reclama de las universidades la formación de profesionales conforme a sus necesidades productivas.

### *La competencia y la elección pública*

El impulso a las formas de competencia y a la creación de mercados constituye una de las premisas de la nueva gestión pública y el campo educativo es uno de los favoritos para demostrar su validez. Así, Osborne y Gaeblér dedican un extenso apartado a la importancia de la competencia y la posibilidad de elección pública en la mejora de la educación pública.

En el ámbito universitario nacional prevalecen diferentes modalidades que ponen en juego los principios de la competencia. Se compite básicamente por fondos sometidos a concurso desde entidades centrales de gobierno. También, y aunque hasta ahora no han prosperado en México, las propuestas a favor de bonos que abran la competencia por los estudiantes (*voucheurs*), la discusión vuelve de manera periódica –especialmente en la última década– a mesas de análisis y de confección de políticas.

### *La orientación a resultados*

Uno de los factores más desarrollados en la gestión gubernamental de México es el referido a la orientación a resultados. La introducción de modalidades de evaluación, de indicadores de desempeño, de ejercicio presupuestal consistente, así como de rendición de cuentas y transparencia, representan parte de la praxis y del léxico gubernamental en México. En el

Plan Nacional de Desarrollo vigente, los temas de eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y transparencia, ocupan un espacio fundamental. Así, se insiste entre otros aspectos en la necesidad de instalar foros de evaluación y seguimiento de la gestión gubernamental y se plantean diversos apartados de evaluación del desempeño.

En el caso de la educación y de la universidad en especial, los ejercicios de orientación a resultados alcanzan dimensiones que sorprenden a propios y extraños. Se evalúan los programas académicos, los estudiantes, los docentes, los investigadores, el trabajo individual, el trabajo grupal, el trabajo de las diferentes unidades de las instituciones, el trabajo de las instituciones en su conjunto. Así, en el ya citado PND se ratifica la confianza ilimitada en la evaluación aludiendo a una pretendida cualidad para elevar los resultados de la educación: “El propósito es fortalecer la evaluación como un instrumento para la rendición de cuentas que permita mejorar de forma objetiva y lograr la calidad educativa que el país necesita y merece. Se fortalecerá la cultura de la evaluación en todos los medios relacionados con la educación...”

Pese a lo anterior es posible sostener que, luego de tres décadas de formar parte indisoluble del discurso educativo, la evaluación está muy lejos de haber generado los altos efectos que se esperaban de ella.

En el mismo sentido, durante los años recientes se han generado enormes expectativas en torno a los exámenes a gran escala. Hoy tales instrumentos forman parte del escenario educativo nacional llegando a sustituir el interés por los contenidos y los procesos sustantivos de la educación y convirtiéndose en una suerte de fetiche de la tecnocracia educativa.

Sin embargo, la acción más gráfica de la “orientación a resultados” en el ámbito universitario, es que las principales instituciones públicas han incorporado a sus procesos de gestión los modelos de calidad total (tipo ISO 9000 y sucesivas). No sobra decir que pese a los modestos resultados en la gestión universitaria, las instituciones ostentan en sus muros los certificados de calidad correspondientes.

### *A manera de cierre*

La universidad pública de nuestro tiempo, lo mismo que el ámbito mayor de la educación pública, se encuentra en una fase de definiciones profundas que abarcan sus más diversos ángulos. Uno de ellos es el que atiende a la

### *Del ciudadano al cliente*

La reorientación del ciudadano a su condición de cliente es uno de los temas centrales de la nueva gestión pública y nuevamente pueden encontrarse resonancias en el ámbito universitario. Los estudiantes universitarios son tratados más como consumidores de un producto final, que como sujetos involucrados en la definición de los procesos y en las decisiones. Así, puede sostenerse que los estudiantes se han visto desplazados desde su condición de miembros de una comunidad colegiada a una condición de clientes o meros consumidores.

El mercado de los servicios universitarios, siguiendo los planteamientos de Osborne y Gaeblér, también integra el empresario empleador, a quien suele escucharse de diversas maneras. Así, una de las modalidades más frecuentes es que el empleador reclama de las universidades la formación de profesionales conforme a sus necesidades productivas.

### *La competencia y la elección pública*

El impulso a las formas de competencia y a la creación de mercados constituye una de las premisas de la nueva gestión pública y el campo educativo es uno de los favoritos para demostrar su validez. Así, Osborne y Gaeblér dedican un extenso apartado a la importancia de la competencia y la posibilidad de elección pública en la mejora de la educación pública.

En el ámbito universitario nacional prevalecen diferentes modalidades que ponen en juego los principios de la competencia. Se compite básicamente por fondos sometidos a concurso desde entidades centrales de gobierno. También, y aunque hasta ahora no han prosperado en México, las propuestas a favor de bonos que abran la competencia por los estudiantes (*voucheurs*), la discusión vuelve de manera periódica –especialmente en la última década– a mesas de análisis y de confección de políticas.

### *La orientación a resultados*

Uno de los factores más desarrollados en la gestión gubernamental de México es el referido a la orientación a resultados. La introducción de modalidades de evaluación, de indicadores de desempeño, de ejercicio presupuestal consistente, así como de rendición de cuentas y transparencia, representan parte de la praxis y del léxico gubernamental en México. En el

Plan Nacional de Desarrollo vigente, los temas de eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y transparencia, ocupan un espacio fundamental. Así, se insiste entre otros aspectos en la necesidad de instalar foros de evaluación y seguimiento de la gestión gubernamental y se plantean diversos apartados de evaluación del desempeño.

En el caso de la educación y de la universidad en especial, los ejercicios de orientación a resultados alcanzan dimensiones que sorprenden a propios y extraños. Se evalúan los programas académicos, los estudiantes, los docentes, los investigadores, el trabajo individual, el trabajo grupal, el trabajo de las diferentes unidades de las instituciones, el trabajo de las instituciones en su conjunto. Así, en el ya citado PND se ratifica la confianza ilimitada en la evaluación aludiendo a una pretendida cualidad para elevar los resultados de la educación: “El propósito es fortalecer la evaluación como un instrumento para la rendición de cuentas que permita mejorar de forma objetiva y lograr la calidad educativa que el país necesita y merece. Se fortalecerá la cultura de la evaluación en todos los medios relacionados con la educación...”

Pese a lo anterior es posible sostener que, luego de tres décadas de formar parte indisoluble del discurso educativo, la evaluación está muy lejos de haber generado los altos efectos que se esperaban de ella.

En el mismo sentido, durante los años recientes se han generado enormes expectativas en torno a los exámenes a gran escala. Hoy tales instrumentos forman parte del escenario educativo nacional llegando a sustituir el interés por los contenidos y los procesos sustantivos de la educación y convirtiéndose en una suerte de fetiche de la tecnocracia educativa.

Sin embargo, la acción más gráfica de la “orientación a resultados” en el ámbito universitario, es que las principales instituciones públicas han incorporado a sus procesos de gestión los modelos de calidad total (tipo ISO 9000 y sucesivas). No sobra decir que pese a los modestos resultados en la gestión universitaria, las instituciones ostentan en sus muros los certificados de calidad correspondientes.

### *A manera de cierre*

La universidad pública de nuestro tiempo, lo mismo que el ámbito mayor de la educación pública, se encuentra en una fase de definiciones profundas que abarcan sus más diversos ángulos. Uno de ellos es el que atiende a la

dimensión público/privada y a su relevancia para la reconfiguración del propio ámbito universitario y de sus procesos sustantivos.

En tal sentido parece fundamental apelar a los fundamentos históricos y conceptuales de lo público para valorar su vigencia ante una sociedad crecientemente compleja y cambiante, así como para reconocer su papel en el ámbito de la educación y la universidad.

Hoy la universidad pública forma parte de un entramado más amplio el cual genera cada vez más mecanismos de articulación. En ese escenario, que enlaza a los más diversos órdenes de la gestión pública con los diferentes tipos y modalidades de la educación y con las propias instituciones universitarias, se vive la irrupción de nuevas formas de definir lo público que llegan a impactar la esencia misma de tales instituciones.

A lo largo del texto se ha aludido a las múltiples tensiones –especialmente las que se viven a partir del enfoque de la Nueva Gestión Pública– que confronta la universidad pública y hoy resulta imprescindible que, desde las propias instituciones universitarias se participe en la construcción de lo público de cara al futuro (Muñoz y Rodríguez, 2004). Ese es un reto que enfrenta la sociedad de nuestro tiempo y cuya atención compromete en forma determinante a las ciencias sociales.

## Bibliografía

- ARROYO, Mariela (2005), "Concepciones del espacio público y sentido común en la educación superior", en Levy Bettina y P. Gentili, *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- CAMPS, Victoria (2001), *Introducción a la filosofía política*, Madrid, Crítica.
- CASANOVA CARDIEL, Hugo (2007), "Universidad y educación pública: una responsabilidad de Estado", *Este País*, núm. 198, México, septiembre.
- CHATELET, Francois *et al.* (1992), *Historia del pensamiento político*, Madrid, Técnicos.
- CONDORCET (1997), *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*, Madrid, Morata.
- COUTEL, Charles y C. Kintzler, "Presentación", en *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*, Madrid, Morata, 1997.
- GIMENO SACRISTÁN, José (2001), *Los retos de la enseñanza pública*, Madrid, UIA-AKAL.
- GLENN, Charles (2006), *El mito de la escuela pública*, Madrid, Encuentro.
- GÓMEZ LLORENTE, Luis (2000), *Educación pública*, Madrid, Morata.

GUERRERO, Omar (2003), "Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política?", *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 8, núm. 23, septiembre.

\_\_\_\_ (2004), "El mito del nuevo management público", *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 9, núm. 25, marzo.

HUMBOLDT, G. de (1959), "Sobre la organización interna y externa de los establecimientos científicos superiores de Berlín" (Escrito en 1810, 1a. ed., 1896), en J. Llambías (comp.), *La idea de la Universidad en Alemania*, Buenos Aires, Sudamericana.

MARGINSON, Simon (2005), *Educación superior: competencia nacional y mundial; volteretas al binomio público/privado*, México, UNAM, SES, Miguel Ángel Porrúa.

MUÑOZ, Humberto y R. Rodríguez (2004), *La educación superior en el contexto actual de la sociedad mexicana*, Cuadernos del Seminario de Educación Superior, México, UNAM, SES, Miguel Ángel Porrúa.

OCDE (1995), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, París.

OSBORNE, Ted y D. Gaebler (1994), *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público* [Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector], México, Gernika.

PUSSER, Brian (2005), *Educación superior, el mercado emergente y el bien público*, México, UNAM, SES, Miguel Ángel Porrúa.

RABOTNIKOFF, Nora (2000), "Público-privado", en L. Baca Olamendi, J. Boksser *et al.* (comps.), *Léxico de la política*, México, Flacso, FCE, Conacyt.

SIERRA, Justo (1948), *La educación nacional. Obras completas del maestro Justo Sierra*, t. VIII, México, UNAM.

SOJO, Carlos (2004), "La modernización sin Estado: el destino privado de las políticas públicas", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. especial.

SOLANA, Fernando, Raúl Cardiel y Raúl Bolaños (coords.) (2001), *Historia de la educación pública en México*, México, SEP-FCE.

VARELA BARRIOS, Edgar (2005), "Dimensiones actuales de lo público. A propósito de las interrelaciones entre Estado, management y sociedad", *Pensamiento y Gestión*, núm. 18, Universidad del Norte.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida (1975), *Nacionalismo y educación en México*, México, El Colegio de México.

WEINTRAUB, Jeff y Krishan Kumar (eds.) (1997), *Public and Private in Thought and Practice. Perspectives on a Grand Dichotomy*, Chicago y Londres, The University of Chicago Press.

# Los beneficios públicos y privados de la educación y sus implicaciones en las políticas para la educación superior

*Alejandro Márquez Jiménez\**

## Introducción

Este documento tiene como objetivo analizar tres aspectos relevantes en relación con el uso e implicaciones que tienen los resultados de los estudios sobre los beneficios públicos y privados de la educación, en el diseño de las políticas para la educación superior, especialmente las relacionadas con su financiamiento. El primero, radica en aclarar el sentido, desde el enfoque de la economía de la educación, de los términos “bien público” y “bien privado” aplicados a la educación; el segundo, consiste en plantear algunos de los usos que se dan a los resultados de los estudios sobre los beneficios públicos y privados de la educación, y sus implicaciones en el diseño de las políticas para la educación superior; y el tercero, se establece en función del análisis de los alcances y limitaciones que tienen los resultados de estos estudios para sustentar, por sí mismos, el diseño de las políticas para el sector educativo.

La importancia e interés en tratar los aspectos relacionados con los beneficios públicos y privados de la educación, se sustenta en la consideración de que este tipo de conocimientos constituyen el fundamento de uno de los debates contemporáneos más polémicos en el ámbito de las políticas para la educación superior, es decir, constituyen la base de las argumentaciones a través de las cuales se está debatiendo el papel que deben jugar los Estados-nacionales en su suministro y financiamiento. La importancia que este tipo de conocimientos ha adquirido para el diseño de las políticas educativas, en general, y las de la educación superior, en particular, hace necesario profundizar en su análisis. Tener claridad sobre sus alcances y limitaciones es fundamental para valorar adecuadamente su utilidad en el diseño de las políticas para el sector educativo y para la estructuración de políticas que

\* IISUE, UNAM.

contribuyan adecuadamente al desarrollo de las instituciones de educación superior (IES) y de las diversas funciones sociales que éstas desempeñan.

Para cubrir el objetivo planteado, el trabajo se divide en tres apartados: *a*) en el primero, desde el enfoque económico, se conceptualiza a la educación en relación con las definiciones de "bien público" y "bien privado", y se analiza su papel en la generación de los beneficios públicos y privados; *b*) en el segundo, se examinan algunos de los resultados de los estudios orientados a medir los beneficios públicos y privados de la educación superior, así como las implicaciones que han tenido en el diseño de políticas para este sector educativo; asimismo, se analizan los alcances y limitaciones de estos estudios para ser utilizados en el diseño e implementación de la política pública en educación superior; y *c*) finalmente, en el tercer apartado, se presentan algunos comentarios finales sobre las implicaciones que tiene el manejo político de estos estudios en el futuro desarrollo de los países.

#### Definición de "bien público" y "bien privado" desde la perspectiva de la teoría económica

A pesar del uso tan común que se brinda a los términos referentes a lo "público" y lo "privado", su definición resulta bastante compleja, debido a los diversos modos con que usualmente son empleados estos términos (Rabotnikof, 2005; Marginson, 2007). No obstante, se pueden distinguir una serie de definiciones principales que habitualmente plantean la distinción entre lo público y lo privado como una dicotomía, tal como son la distinción entre: *a*) lo que se considera común a todos (público) en contraposición de lo individual y particular (privado); *b*) lo que es de conocimiento de todos (público) y aquello que es secreto, oculto o sustraído al conocimiento de todos (privado); y *c*) lo que corresponde al Estado y al ejercicio gubernamental (público), en contraposición, lo que queda fuera de la esfera del Estado y del gobierno (privado). Con respecto a la última distinción, algunas definiciones además incluyen la diferencia entre lo mercantil (privado) y no mercantil (público), mientras que otras enfatizan la contraposición entre lo que corresponde al Estado (público) y lo que atañe al mercado (privado) (Rabotnikof, 2005; Marginson, 2007).

En economía, la distinción entre lo público y lo privado tiende a ser más práctica, si bien, no está exenta de problemas como podremos ver más adelante. Una de las definiciones más aceptada en economía es la planteada por

Samuelson, quien define a los "bienes públicos"<sup>1</sup> en función de dos propiedades: son bienes no rivales (o competitivos) y no excluyentes; por oposición, los "bienes privados", son bienes competitivos y excluyentes (Samuelson, 1954; Marginson, 2007). Por no rivalidad (o competitividad), se entiende que son bienes que pueden ser consumidos por cualquier cantidad de personas sin disminuir su valor y condición, como por ejemplo, el conocimiento de un teorema matemático o el alumbrado de las calles de una ciudad. Por no excluyentes, se resalta la condición que tienen ciertos bienes para no limitarse a compradores individuales, tales como la tolerancia social, el orden, la salud y la educación pública. Por ejemplo, nadie puede ser sustraído de los beneficios de vivir en una sociedad más tolerante, ordenada, habitada por ciudadanos saludables y educados (Samuelson, 1954; Marginson, 2007). En oposición, los bienes privados son susceptibles de disminuir su valor y condición a través de su consumo, y a limitar su uso a individuos particulares (propietarios). Por ejemplo, un automóvil o una casa, disminuyen su valor con el uso y su utilización puede restringirse estrictamente a sus propietarios; asimismo, muchos otros productos y principalmente, los de consumo personal, tienen este tipo de características (cuadro 1).

Cuadro 1  
DEFINICIÓN DE BIEN PÚBLICO Y BIEN PRIVADO

Bien público Definición clásica	Bien privado Por oposición
"Son bienes (o servicios) que son no rivales (o competitivos) y no excluyentes".	"Son bienes (o servicios) que son rivales (o competitivos) y excluyentes".
<i>No rivalidad (o competitivos):</i> pueden ser <i>Rivales (o competitivos):</i> su consumo por cualquier consumido por cualquier cantidad de personas persona disminuye o elimina su valor.	
<i>No excluyentes:</i> sus beneficios no pueden limitarse a compradores individuales.	<i>Excluyentes:</i> sus beneficios se limitan a compradores individuales.

Fuente: Samuelson (1954); Marginson (2007).

Sin embargo, a pesar de que la distinción entre los bienes públicos y privados puede parecer bastante clara a partir de la definición anterior, la situación se complica cuando se considera que en la realidad social existen

<sup>1</sup>El uso que se brinda en este trabajo al concepto de bien, incluye también la producción de servicios. De esta forma, con la acepción de bien público o bien privado se hace alusión a los bienes y servicios que se producen y se intercambian en la sociedad.

pocos bienes que asumen las condiciones de competitividad y exclusividad en su estado puro. Esto ocurre porque la característica de no excluible está presente en muchos bienes, principalmente los públicos, ya que generan una serie de beneficios o externalidades positivas que no pueden restringirse a consumidores particulares y se extienden a la sociedad en su conjunto.

Aquí conviene aclarar qué se entiende por externalidad en economía. Las externalidades o efecto difusión, son los costos o los beneficios que imponen los individuos o las empresas a otros que están fuera de una transacción directa del mercado. Es decir, son aquellos efectos que se extienden o difunden a la sociedad en su conjunto, sin la necesidad de tener una participación directa en la producción o transacción comercial de un bien o servicio en el mercado, siendo estos efectos negativos (costos) o positivos (beneficios). Un ejemplo de externalidad negativa, son los efectos que afronta una comunidad por la contaminación que realiza una empresa al producir un producto o servicio determinado. Como pueden ser los inconvenientes que padecen las personas que habitan cerca de un aeropuerto, el ruido los incomoda aun cuando no tengan ninguna participación en esta empresa o nunca utilicen sus servicios. Asimismo, la contaminación de los ríos, o del medio ambiente en general, puede asumirse como costos sociales que afrontan los ciudadanos por parte de muchas empresas, aun cuando nunca consuman sus productos o servicios. Por su parte, las externalidades positivas usualmente se refieren a los beneficios sociales que producen ciertos productos o servicios. El alumbrado nocturno de las ciudades es un ejemplo, pues independientemente que los ciudadanos paguen o no sus impuestos para la producción de este servicio, todos los que circulan por las noches en la ciudad resultan beneficiados. Asimismo, los beneficios que se derivan de la producción de servicios tales como la salud o la educación, son imposibles de restringir únicamente a los consumidores individuales, puesto que, como se señaló anteriormente, nadie puede sustraerse de vivir en una sociedad más saludable o educada.

Debido a la condición de no excluibilidad de los bienes públicos, conviene hacer una serie de aclaraciones sobre las características que asume la producción y consumo de los bienes y servicios en una sociedad capitalista moderna que tiene una economía mixta.<sup>2</sup> Empecemos señalando que en cualquier sociedad existen múltiples necesidades y escasos recursos<sup>3</sup> y que

<sup>2</sup>El término de economía mixta hace referencia a las sociedades donde coparticipa el Estado y el Mercado en la producción y distribución de bienes y servicios.

<sup>3</sup>Esta caracterización de la sociedad, está estrechamente relacionada con una de las definiciones más aceptadas sobre el término de economía. Aquella que la define como la “ciencia que estu-

para satisfacer estas necesidades existen dos formas principales de organizarse, sea a través de la participación del Estado (economía planificada) o mediante la participación del mercado (libre competencia). A su vez, de estas formas de organización dependerá la forma en que los miembros de la sociedad participarán de los costos y de los beneficios de la producción de los bienes y servicios.

En la teoría económica clásica y neoclásica, la conducta de los individuos en la sociedad está determinada por la búsqueda de la maximización de sus beneficios. En este sentido, los individuos estarán dispuestos a participar en la producción o consumo de determinados bienes y servicios, siempre y cuando los beneficios que obtengan sean mayores a los costos que tuvieron que afrontar para su producción u obtención, o mayores a los que les brinden otras formas alternativas de invertir sus recursos. Sin embargo, esta idea que refleja con bastante claridad los principios del funcionamiento del mercado, no asegura por sí misma la producción de todos los bienes y servicios que requiere la sociedad.

Lo anterior, se debe a que muchos bienes y servicios, pero principalmente los públicos, generan externalidades positivas. Debido a ello y a la racionalidad que subyace a la conducta de los individuos en la teoría económica clásica y neoclásica, se asume desde estas teorías que pocos consumidores (racionales) o ninguno estarían dispuestos a pagar por un bien o servicio que pueden obtener gratis; y asimismo, los productores (racionales) tampoco estarán poco dispuestos a participar en la producción de un bien y servicio por el que los consumidores están poco dispuestos a cubrir sus costos, pues ello les implicaría pérdidas en sus recursos.

En este sentido, usualmente se asume –incluidos los principales defensores del libre mercado– que el mercado no asegura, por sí solo, el suministro de determinados bienes y servicios que requiere la sociedad. En la teoría económica neoclásica, se considera que la participación del Estado en la economía se justifica en razón de evitar imperfecciones en el sistema de precios, que impiden la eficiente asignación de los recursos por parte de la sociedad. Estas imperfecciones o fallas de mercado son producto de dos cosas: *a)* la existencia de externalidades positivas, que implica la falta de estímulos para la producción de determinados bienes y servicios, lo cual provoca que la sociedad subvienta en su producción y se produzca su

dia la conducta humana como una relación entre fines y medios limitados que tienen diversas aplicaciones” (Robbins, 1932).

escasez; y *b*) la competencia imperfecta, que hace referencia a las prácticas monopólicas que afectan la libre determinación de los precios de los bienes y servicios, alterando con ello, la libre determinación de la oferta y la demanda. Por lo tanto, desde la perspectiva de la economía neoclásica, la participación del Estado en la economía estaría en función de asegurar la provisión de los bienes y servicios que resultan esenciales para la sociedad, pero que su producción no genera alicientes para los productores privados; así como para favorecer la libre determinación de las fuerzas del mercado.

De esta forma, los Estados-nacionales mediante los recursos que obtienen de los ciudadanos a través de la recaudación de impuestos, procuran asegurar el suministro de los bienes y servicios que resultan fundamentales para el desarrollo de la sociedad; pero además, sustentados en los principios de justicia social que orientan a las sociedades democráticas modernas, usualmente asumen la obligación de asegurar el acceso de todos los sectores de la población (principalmente los más pobres) a los bienes y servicios que se consideran fundamentales para la sociedad. Asumiendo de esta manera, un importante papel en la redistribución de la riqueza que es generada por la sociedad.

*La perspectiva de la economía de la educación:  
¿un bien público o un bien privado?*

A partir del marco anterior, a continuación se procede a definir qué tipo de bien (público o privado) es la educación y cuáles son los principales beneficios que aporta.

Como se mencionó anteriormente, en las sociedades de economía mixta la producción y distribución de bienes y servicios se realiza principalmente a través de dos vías: el mercado o mediante la intervención del Estado. El ideal de una sociedad de libre mercado es que todos los bienes y servicios que se producen y se consumen en la sociedad se intercambien voluntariamente por dinero a los precios del mercado. No obstante, en el mundo real ninguna sociedad se ajusta al mundo idealizado de la mano invisible que regula armoniosamente estas relaciones (Samuelson y Nordhaus, 1996: 31), pues existen imperfecciones que hacen necesaria la participación del Estado para asegurar: *a*) la producción de determinados bienes y servicios cuyos beneficios no resultan fácilmente apropiables por los entes privados; y *b*) la participación de todos los miembros de la sociedad en la distribución de los recursos que son generados por la misma.

La educación tiene la característica de ser uno de estos bienes, es decir, sus beneficios no solamente se limitan a los individuos que la reciben, sino que también genera una serie de externalidades (beneficios positivos) que se extienden a la sociedad en su conjunto. A los individuos, además de brindarles una serie de beneficios no económicos (mayores conocimiento, por ejemplo), tiene un carácter instrumental que favorece su participación en el mundo del trabajo; el cual se refleja en las mayores probabilidades que tienen los más educados de obtener una ocupación, de contar con ocupaciones más prestigiosas y obtener salarios más altos. Socialmente, la educación genera una serie de beneficios económicos y no económicos (externalidades) que se extienden a la sociedad en su conjunto (crecimiento económico, desarrollo científico y tecnológico, transmisión de la cultura, formación de ciudadanía, entre otros aspectos). Debido a los beneficios sociales que se derivan de la educación, los Estados-nacionales usualmente asumen un importante papel en su financiamiento.

Si la educación fuera vista sólo como un bien privado y en medida de ello, considerada como una mercancía más en la sociedad de mercado, los individuos tendrían que afrontar completamente sus costos; siendo así que la educación sólo sería accesible a los grupos que pudiesen afrontar sus costos. Situación que generaría invariablemente una subinversión en materia educativa y con ello, en la pérdida de los beneficios sociales que se derivan del incremento generalizado del nivel educativo de la población (Becker, 1964). En consecuencia, la participación del Estado en el financiamiento de la educación se justifica en razón de asegurar la existencia de un stock educativo que favorezca el desarrollo económico y social de los países, así como la equidad en el suministro de educación hacia los diversos sectores que integran a la sociedad.

No obstante, a pesar de que la participación del Estado procura asegurar un suministro equitativo de la educación, usualmente los países afrontan problemas con su distribución, situación particularmente evidente en los países menos desarrollados. Mientras que ciertos grupos acceden con facilidad e incluso, son capaces de afrontar los costos de mercado de la educación (educación privada); otros grupos dependen amplia o exclusivamente de la participación del Estado para acceder a ella (educación pública).

*Los costos de la educación*

En la mayoría de los países, el financiamiento de la educación es una acción compartida entre entes privados (los estudiantes y sus familias, em-

presas y otras organizaciones sociales) y públicos (gobiernos central, municipal y local). Si bien, la forma en que se distribuyen los costos entre las diversas instancias que participan en su financiamiento, puede variar considerablemente de un país a otro, tanto en la proporción de los fondos públicos y privados destinados a la educación como en los mecanismos por medio de los cuales se financian sus costos (Psacharopoulos y Woodhall, 1987).

Considerando lo anterior, es importante destacar que la distinción entre educación pública y privada se define más en términos de la participación mayoritaria del Estado o de los particulares en su financiamiento y control, que en una situación de responsabilidad exclusiva en su financiamiento. Esto se debe a que ambas modalidades usualmente combinan para su sostenimiento recursos provenientes del Estado y de los particulares, aunque en distintas proporciones. En la educación pública los recursos financieros provienen en su mayor parte del Estado (por la vía de la redistribución de los recursos que capta el Estado por los impuestos que cobra a los particulares) y son complementados por aportes privados (como por ejemplo, a través de los costos directos e indirectos que tienen que afrontar los estudiantes y sus familias para mantenerse en las instituciones educativas). En su caso, los recursos para el funcionamiento de la educación privada, provienen mayoritariamente de los estudiantes y sus familias, si bien, usualmente las instituciones privadas reciben diversos apoyos gubernamentales (exoneración del pago de impuestos o subsidios, por ejemplo) para complementar su financiamiento. Apoyos que se justifican en razón del carácter social que estas instituciones prestan a la sociedad.

A manera de exemplificar las diversas formas en que los entes públicos y privados comparten los costos de la provisión de educación, en el cuadro 2 se presenta un bosquejo de la estructura de los costos que se establecen en las instituciones públicas y privadas. Lo cual, sirve para mostrar la diversidad de sus fuentes de financiamiento (cuadro 2).

#### *Los beneficios de la educación*

La educación también produce una amplia mezcla de bienes públicos y privados independientemente del sector al que pertenezcan las instituciones (públicas o privadas). Si bien, se considera que esta mezcla de beneficios es muy variable y sensible a las políticas en vigor. Por ejemplo, el movimiento hacia la ampliación de la participación privada en la educación se considera que brinda mayor importancia a los bienes privados que a los

**Cuadro 2**  
ESTRUCTURA DE LOS COSTOS Y FINANCIAMIENTO EDUCATIVO,  
SEGÚN LAS MODALIDADES DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

<i>Educación pública</i>		
	<i>Costos públicos</i>	<i>Costos privados</i>
Costos directos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Salarios de personal y administrativo.</li> <li>– Gastos corrientes en bienes y servicios.</li> <li>– Gastos en libros, alimentos y otros materiales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gastos por concepto de matrícula y los gastos inherentes a la educación (menos el valor promedio de becas).</li> <li>– Donaciones o apoyos privados para la compra de libros, despensas alimenticias u otros materiales.</li> </ul>
Costos indirectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ingresos sacrificados o costos de oportunidad (infraestructura, personal, etcétera).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ingresos sacrificados o costos de oportunidad de los usuarios (estudiantes, infraestructura, trabajo voluntario, etcétera).</li> </ul>
<i>Educación privada</i>		
	<i>Financiamiento público</i>	<i>Financiamiento privado</i>
Costos directos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Becas a profesores y estudiantes.</li> <li>– Exoneraciones impositivas y subsidios.</li> <li>– Pago por prestación de servicios de asesoría, investigación, etcétera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gastos por concepto de matrícula y los gastos inherentes a la educación (menos el valor promedio de becas).</li> <li>– Salarios de personal académico y administrativo.</li> <li>– Gastos corrientes en bienes y servicios.</li> <li>– Donaciones o apoyos privados para la compra de libros, despensas alimenticias u otros materiales.</li> </ul>
Costos indirectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyos de infraestructura, personal, servicios, etcétera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ingresos sacrificados o costos de oportunidad de los usuarios (estudiantes, infraestructura, trabajo voluntario, etcétera).</li> <li>– Ingresos sacrificados o costos de oportunidad de los ofertantes de educación (infraestructura, personal, etcétera).</li> </ul>

Fuente: La clasificación de los costos de la educación se tomó de Psacharopoulos y Woodhall (1987: 46); pero fue modificada para ajustarlos a los fines particulares de este trabajo.

públicos, dado que las fuerzas del mercado tienden a aumentar la rivalidad (competitividad) y la excluyibilidad de la educación y de las funciones que desempeña (Marginson, 2007).

A través del tiempo e independientemente de que sea impartida por instituciones públicas o privadas, a la educación y, principalmente, a la de nivel superior se le ha adjudicado la generación de una amplia serie de beneficios públicos y privados. Los cuales, como se observa en el cuadro 3, pueden ser ampliamente diversos.

**Cuadro 3**  
**BENEFICIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS DE LA EDUCACIÓN**

<i>Educación pública y privada</i>	
<i>Beneficios públicos</i>	<i>Beneficios privados</i>
– Crecimiento económico (servicios profesionales al sector público y privado).	– Mayores oportunidades de participar en el mercado de trabajo.
– Desarrollo científico y tecnológico (servicios profesionales al sector público y privado).	– Ocupaciones más prestigiosas.
– Incentivos a las economías locales.	– Mayores salarios.
– Transmisión de las ciencias, las humanidades y las artes.	– Mayor satisfacción personal.
– Formación de la ciudadanía.	– Mayores conocimientos.
– Mejor salud.	– Mejor salud.
– Menor delincuencia.	Etcétera.
– Mayor cohesión social.	
Etcétera.	

*Los estudios sobre los beneficios de la educación y el análisis de las tasas internas de rendimiento (TIR) económico de las inversiones en educación*

Como consecuencia de la mezcla de beneficios públicos y privados que produce la educación, se considera que ésta no corresponde a las características propias de los bienes públicos o privados, por lo cual ha sido caracterizada de diversas formas: "bien sui generis", "bien cuasipúblico" o "bien semipúblico". Por otra parte, aunque se reconoce que la educación tiene una parte significativa de no rivalidad (competitividad) y no excluyibilidad, el debate concerniente a la participación del Estado en el financiamiento de la educación y principalmente, en el nivel superior, resalta los problemas de acceso que tienen algunos sectores sociales para participar en los diferentes niveles de escolaridad. Debido a los problemas de acceso, usualmente se señala que los individuos que reciben más educación son los que obtienen mayores beneficios, pues además de obtener los beneficios sociales que trae consigo el aumento generalizado de la escolaridad de la población, reciben más beneficios privados. Mientras que los sujetos que reciben menos o ninguna educación obtienen principalmente sólo los beneficios sociales (Carnoy, Miller y Luschei, 2006).

Respecto a esta cuestión, se han señalado dos efectos que alteran la participación de los individuos de los beneficios de la inversión pública en educación: los efectos longitudinales y los efectos transversales (Carnoy,

Miller y Luschei, 2006). Los efectos longitudinales aluden a las personas que en algún momento de su vida recibieron los beneficios de la educación, pero que en otro ya no hacen uso de este servicio. Por ejemplo, padres de familia que participaron en el pago de impuestos mientras sus hijos se educaban en instituciones públicas, si al crecer estos niños no tuvieron hijos o envían a sus hijos a escuelas privadas, los beneficios que perciben de la inversión del Estado en educación es menor. Los efectos transversales, por su parte, hacen referencia a las personas que no reciben los beneficios de la escolaridad mientras que otros sí lo hacen. Por ejemplo, sectores sociales que por diversos motivos no pueden permanecer en el sistema educativo hasta alcanzar los niveles superiores, mientras que otros sí lo logran. Muchos jóvenes abandonan el sistema educativo para ponerse a trabajar, lo cual implica que pagan impuestos pero no reciben directamente los beneficios de las inversiones públicas en educación.

De esta forma, aunque mediante el cobro de impuestos el Estado procura asegurar la participación de todos los ciudadanos de un país en el financiamiento público a la educación, no todos se benefician de la misma manera. En cierta forma, el debate sobre la participación del Estado en el financiamiento de la educación se fundamenta en la cuestión de dirimir entre ¿quién afronta los costos? y ¿quién recibe los beneficios? de la educación pública.

El interés por conocer los rendimientos económicos de las inversiones en educación se remonta a la década de los sesenta. La aparición de la teoría de capital humano y de la economía de la educación, en esos años, serviría para consolidar el enfoque económico de la educación, pues sostendrían como gran premisa que los recursos destinados a la expansión educativa más que un gasto deberían de ser vistos como una redituable inversión para el desarrollo económico (Psacharopoulos y Woodhall, 1987; De Puelles y Torreblanca, 1995). No obstante, con el paso del tiempo se aprecia un cambio notable en el uso que se le brinda a los resultados de estos estudios en la orientación de las políticas educativas. En su etapa inicial, estos estudios sirvieron para justificar la participación del Estado en el financiamiento de la educación; en tanto que actualmente, no pocas veces los mismos resultados están siendo utilizados para cuestionar la subvención del Estado a la educación. Aspecto que se refleja principalmente en el debate contemporáneo en torno al financiamiento de la educación superior.

En este debate, los estudios que estiman las tasas internas de rentabilidad (TIR) económica de las inversiones en educación han adquirido especial

relevancia. Sin embargo, en contraste con la importancia que se confiere a estos estudios para servir como insumos de información en el diseño de las políticas educativas, existe una amplia desatención sobre las características metodológicas de este tipo de estudios y, por lo tanto, de los alcances y limitaciones de los resultados que brindan. Esta situación ocasiona, que en el debate sobre las políticas de financiamiento educativo que debe seguir el Estado, la discusión sobre los beneficios públicos y privados de la educación antes de constituir un aspecto científico-técnico, se constituya en un tema eminentemente político.

Con respecto a estos estudios, conviene señalar que las técnicas que se utilizan para estimar los rendimientos económicos de la escolaridad son ampliamente diversas, si bien, entre las más populares se encuentran la propuesta por Becker (1964), conocida como el "método elaborado" y la planteada por Mincer (1974), denominada comúnmente como "ecuación minceriana" o "función de ingresos". La diferencia fundamental entre estas técnicas consiste en que la primera incluye información sobre los costos que afrontan los individuos por la educación que reciben; mientras que la segunda, estima los rendimientos económicos de la escolaridad con base en las diferencias que se establecen entre los ingresos que perciben los individuos con distinto nivel de escolaridad.

Aunque en la literatura especializada ambas técnicas se consideran válidas para estimar los rendimientos económicos de la escolaridad, existen diversas polémicas en torno a los alcances y limitaciones de cada técnica en particular. Por ejemplo, el uso de la ecuación propuesta por Becker usualmente se encuentra limitada por la carencia o dificultad de obtener información apropiada sobre los costos de la educación; por su parte, la ecuación minceriana es cuestionada como una forma apropiada de estimar los rendimientos de la escolaridad debido a que no incluye información sobre los costos.

Por lo anterior, el "método elaborado" se considera como la técnica más apropiada para estimar las tasas internas de rentabilidad de la educación. Además, esta técnica ha sido la más utilizada a nivel internacional en la estimación de los rendimientos privados y sociales de la educación. Los rendimientos privados estiman los beneficios o tasa de rendimiento económico que reciben los individuos tras descontar los costos de la inversión que realizaron en adquirir un determinado nivel de escolaridad. Por su parte, los rendimientos sociales estiman la tasa de rendimiento económico que obtiene el gobierno en relación con el gasto del sector público

que se realiza en cada nivel educativo. En el cuadro 4, se pueden apreciar los aspectos que usualmente son considerados en los rubros de costos y beneficios por los estudios que estiman las tasas internas de rentabilidad privada y social de la escolaridad utilizando el método elaborado.

Cuadro 4

ASPECTOS CONSIDERADOS EN LOS ESTUDIOS DE LAS TASAS PRIVADAS Y SOCIALES DE LA RENTABILIDAD ECONÓMICA DE LAS INVERSIONES EN EDUCACIÓN

	Costos	Beneficios monetarios
Tasa de rendimiento social o pública de las inversiones en educación.	Gastos del sector público en cada nivel educativo.	Impuestos sobre la renta pagados por los individuos (considerando la diferencia entre los trabajadores con diferente nivel educativo).
Tasa de rendimiento privado de las inversiones en educación.	Gastos privados en educación (incluyendo el costo de oportunidad de los estudiantes).	Ingresos extras (salario) asociados con más educación (netos de impuestos).

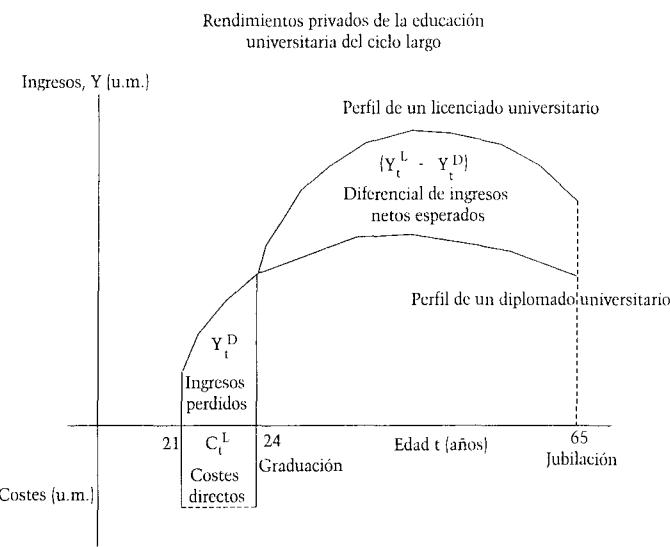
Fuente: Salas (2001).

En la gráfica 1, se pueden apreciar gráficamente los aspectos que son contemplados en la estimación de los rendimientos privados de la escolaridad para los trabajadores con un perfil de formación de licenciatura universitaria en España. En ella se observa que los costos de la escolaridad se estima a través de dos rubros, los costos directos que asumen los estudiantes y sus familias por concepto de inscripción y colegiaturas (costos de matriculación) a los que se añaden los costos de oportunidad o ingresos perdidos por los estudiantes al decidir mantenerse estudiando en lugar de ingresar al mercado de trabajo.<sup>4</sup> Por su parte, los beneficios económicos son estimados a partir de las diferencias de ingreso (salario) que perciben los trabajadores con un perfil de licenciatura universitaria a lo largo de toda su vida laboral, tomando como referencia a los trabajadores con un perfil educativo más bajo. La tasa de rentabilidad de la inversión educativa se estima a partir de contrastar las áreas correspondientes a los costos (costos directos e ingresos perdidos) con respecto al área correspondiente a los ingresos adicionales (diferencias de ingresos netos de impuestos) que perciben los licenciados universitarios, la diferencia que se establece entre

<sup>4</sup>En este caso, los costos de oportunidad se estiman a partir de los ingresos promedio que obtienen los trabajadores con un perfil de formación inmediato inferior al de licenciatura universitaria, que en el caso español corresponde a los trabajadores con un perfil de diplomado universitario.

los costos y los beneficios adicionales, por lo tanto, corresponde a la tasa de rendimiento que brindaría la escolaridad adicional que recibieron los licenciados universitarios (gráfica 1).

Gráfica 1  
FORMA DE ESTIMAR LAS TASAS DE RENDIMIENTO ECONÓMICO DE LAS INVERSIONES EN EDUCACIÓN SUPERIOR

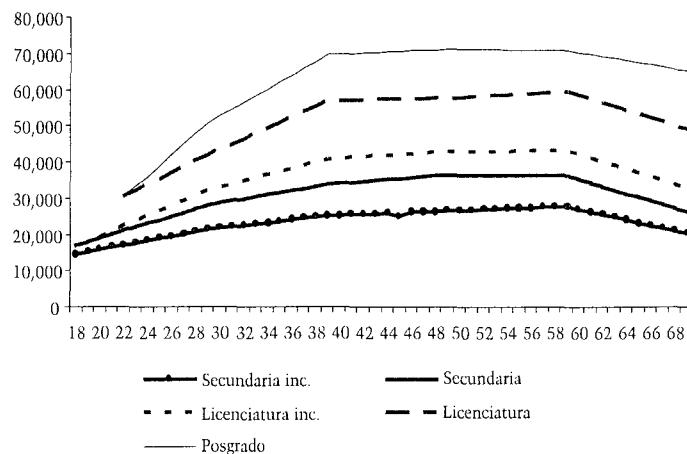


Fuente: Salas (2002: 93).

Otro aspecto que permite observar la gráfica, es la forma de "U" invertida que adquieren los ingresos de los trabajadores a lo largo de su vida laboral. Esta forma es característica de los ingresos que perciben los trabajadores en casi todos los países en donde existe información al respecto. Incluso, las gráficas que relacionan la edad con los ingresos de los trabajadores se denominan comúnmente en la literatura especializada sobre estos temas como "perfles de edad-ingreso". Al añadir el factor de la escolaridad, los perfles de edad-ingresos muestran características muy similares, independientemente de los países de que se trate. En la gráfica 2, se observa, como en el caso de la figura anterior, la forma de "U" invertida que adquieren los ingresos de los trabajadores, lo cual es indicativo de que los trabajadores al incorporarse al sector laboral inician obteniendo bajos salarios, éstos tie-

den a incrementarse según el trabajador va aumentando sus años de experiencia laboral, hasta que llegan a un límite superior que puede variar según el nivel de escolaridad alcanzado y, posteriormente, los ingresos tienden a descender cuando los trabajadores se empiezan a acercar a su edad de retiro del mercado laboral. Con respecto a la educación, se aprecia con claridad como los ingresos de los trabajadores se incrementan al aumentar el nivel de escolaridad de los trabajadores. Asimismo, al considerar los niveles de escolaridad se aprecian algunas variaciones en el comportamiento de los ingresos medios de los trabajadores a lo largo de su vida laboral, siendo así que entre mayor es el nivel de escolaridad de los trabajadores, la pendiente inicial de los ingresos resulta más empinada, lo que implica que los ingresos de los trabajadores con más escolaridad aumentan de manera más acelerada a partir de que se incorporan al sector laboral. También se observa que la pendiente descendente al final de su vida laboral llega a una mayor edad para los trabajadores más educados (gráfica 2).

Gráfica 2  
PERFLES DE EDAD-INGRESO DE LOS HOMBRES CONTRATADOS A JORNADA COMPLETA EN ESTADOS UNIDOS, 1999  
(Dólares corrientes)



Fuente: Carnoy *et al.* (2006).

Cabe advertir, que aunque los perfles de edad-ingreso frecuentemente se utilizan como evidencia de los beneficios económicos que brinda la esco-

laridad. Esta técnica es menos poderosa que los resultados que brindan los análisis de las tasas internas de rentabilidad (TIR) económica de la educación. Ello se debe a que los perfiles de edad-ingreso se quedan en un plano meramente descriptivo que sólo muestra la existencia de las diferencias salariales de los trabajadores, pero no sustenta el concepto de inversión como en el caso de las TIR. Esto último implica, que las TIR están orientadas a estimar, en términos meramente económicos, si los recursos destinados a la adquisición de un determinado nivel de escolaridad resultaron productivos o no; así como a brindar información que permita comparar si los beneficios económicos de la inversión educativa resultan mejores que los que pudiesen obtenerse de otras alternativas u opciones en que pudiesen haberse invertido los recursos que se destinan a la educación. Justamente ésta, es la finalidad que subyace a los análisis de las TIR, brindar información que permita considerar otras opciones de inversión alternativas a los individuos que, desde las teorías que sustentan este enfoque, buscan maximizar el rendimiento de sus inversiones.

A la fecha, las TIR constituyen la principal herramienta en los estudios que analizan los beneficios públicos (o sociales) y privados de la educación, por lo cual, es necesario tener presente sus alcances y limitaciones. Por ejemplo, como se observó en los cuadros 2 y 3, los aspectos considerados en la estructura de los costos y de los beneficios que se han asociado a la educación son más numerosos que los incluidos en los análisis de las TIR. En particular, en estos análisis los aspectos relacionados con los beneficios públicos resultan bastante limitados, y tratan sólo de los beneficios económicos o monetarios que se derivan de la información de los salarios de los trabajadores, dejando de lado muchos otros beneficios económicos y no económicos de la educación. Sin embargo, este descuido es comprensible en razón de la carencia de información que existe sobre otros beneficios públicos de la educación. En este sentido, se puede decir que las TIR se han enfocado principalmente al análisis de los beneficios que cuentan con información disponible (ingresos o salarios de los trabajadores). Lo cual, ha llevado a afirmar que sus resultados sólo deben considerarse como el "piso" o información básica sobre los beneficios económicos (monetarios) que brinda la educación (Bracho y Zamudio, 1994). Aspecto que usualmente no se ha considerado con suficiente cautela, cuando se utiliza la información que proporcionan estos estudios en el diseño y planteamiento de las políticas para el sector educativo. Cuestión que se abordará en el siguiente apartado.

### Implicaciones de los estudios sobre los beneficios públicos y privados de la educación en el diseño e implementación de las políticas educativas

Desde el surgimiento de la teoría del capital humano, el enfoque económico de la educación fue ampliamente promovido a nivel internacional por el Banco Mundial. Esta agencia incluso fue la promotora de la realización de diversos estudios sobre las tasas de rentabilidad económica de la educación en todo el mundo. Al respecto, los trabajos más importantes y probablemente los que mayor impacto han tenido en la orientación de las políticas educativas en varios países, son los realizados por George Psacharopoulos. Auspiciado por el Banco Mundial, Psacharopoulos realizó estudios en varios países y también fue el responsable de muchas investigaciones que tenían la finalidad de brindar información sobre las tasas de rentabilidad privada y social de la educación en distintos países.<sup>5</sup> Los estudios comparativos realizados por este autor pasarían a constituir la base de muchas de las sugerencias que, en materia de política educativa, promoverían diversas organizaciones internacionales. En especial, el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) asumirían un papel protagónico para que sus políticas fueran adoptadas en varios países que estaban bajo su influencia. Algunos trabajos de investigación han mostrado evidencias del papel que han jugado estas agencias en los procesos de reforma de las políticas educativas en los países que solicitaban su apoyo financiero, o en los países que eran sus acreedores (ver por ejemplo: Bracho, 1995; Bennell, 1995; Loyo, 1995; Muñoz, 1995; Padua, 1995).

En el cuadro 5, se muestran los resultados de uno de los estudios comparativos realizados por George Pasacharopoulos. Con base en ellos, se procurará ejemplificar la forma como estos resultados han sido utilizados por diversas agencias internacionales para brindar una serie de interpretaciones generales sobre sus implicaciones. A partir de las cuales se han derivado algunas de las principales sugerencias de política educativa promovidas por estos organismos en todo el mundo y que han sido expuestas a través de diversas publicaciones<sup>6</sup> (cuadro 5).

<sup>5</sup>Para tener una visión de la productividad de este autor con respecto a los estudios de las tasas de rentabilidad se recomienda consultar la página electrónica del Banco Mundial o revisar las siguientes direcciones electrónicas: <[http://www.eenee.de/portal/page/portal/EENEEView/\\_generische\\_page\\_eenee?content=eenee-senex-psacharopoulos.htm&language=us](http://www.eenee.de/portal/page/portal/EENEEView/_generische_page_eenee?content=eenee-senex-psacharopoulos.htm&language=us)>, <<http://ideas.repec.org/pps2.html>>

<sup>6</sup>Para ampliar la forma como han usado las agencias internacionales los resultados de las TIR, se recomienda consultar: Winkler (1994); Psacharopoulos (1992, 1994); Psacharopoulos *et al.* (1996) Banco Mundial (2000a y b); OCDE (1997).

**Cuadro 5**  
**TASAS DE RENDIMIENTO PARA DIFERENTES NIVELES DE EDUCACIÓN,  
 SEGÚN EL MÉTODO ELABORADO, VARIOS AÑOS  
 (Porcentajes)**

País	Año	Sociales			Privadas		
		Prim.	Sec.	Sup.	Prim.	Sec.	Sup.
Alemania	1978	Nd	Nd	Nd	6.5	10.5	
Australia	1976	Nd	Nd	16.3	Nd	8.1	21.1
Canadá	1985	Nd	10.6	4.3	Nd	20.7	8.3
España	1971	17.2	8.6	12.8	31.6	10.2	15.5
Francia	1976	Nd	Nd	Nd	Nd	14.8	20.0
Gran Bretaña	1978	Nd	9.0	7.0	Nd	11.0	23.0
Japón	1976	9.6	8.6	6.9	13.4	10.4	8.8
Argentina	1989	8.4	7.1	7.6	10.1	14.2	14.9
Brasil	1989	35.6	5.1	21.4	36.6	5.1	28.2
Chile	1989	8.1	11.1	14.0	9.7	12.9	20.7
México	1984	19.0	9.6	12.9	21.6	15.1	21.7
Lesotho	1980	10.7	18.6	10.2	15.5	26.7	36.5
Yemen	1985	2.0	26.0	24.0	10.0	41.0	56.0

Fuente: Psacharopoulos (1994).

*Las TIR y las interpretaciones y sugerencias de política educativa  
 planteadas desde los organismos internacionales*

Una primera interpretación de los resultados de las TIR estriba en considerar que las tasas sociales de rentabilidad económica de la educación son más altas en los niveles básicos, y menores en los niveles superiores; y que lo contrario ocurre con las tasas privadas, las cuales tienden a ser más altas en la educación superior. Lo anterior implica que, desde la perspectiva de los organismos internacionales, mientras que para el Estado es más rentable invertir en educación básica (tasa social), para los individuos es más rentable invertir en educación superior (tasa privada). Considerando lo anterior, se han planteado las siguientes medidas de política educativa:

- Disminuir el subsidio público a la educación superior e incrementar la participación del Estado en el financiamiento de la educación básica.
- Promover que las IES aumenten y diversifiquen sus fuentes de financiamiento con el fin de disminuir la alta dependencia que tienen de los recursos públicos.

Las políticas anteriores son quizás las que mayor impacto han tenido en la reorientación de las políticas de financiamiento educativo a nivel internacional. Sin embargo, como puede observarse en el cuadro 5, la interpretación general de los datos que realizan las agencias internacionales no resultan del todo claras. Por ejemplo, la aseveración de que la tasa social de rentabilidad es más baja en el nivel superior que en los niveles básicos, aunque refleja el caso de Japón, donde las tasas sociales disminuyen según aumenta el nivel educativo, no resulta tan precisa para describir los resultados en los demás países. En Brasil, México y Argentina, se presentan las tasas sociales de rendimiento más altas en la educación primaria, pero el segundo lugar corresponde a la educación superior y las tasas más bajas se presentan en la educación secundaria.

Por su parte, en el caso de las tasas privadas de rendimiento, en Argentina, Chile, Lesotho y Yemen, se observan resultados como los asumidos por las agencias internacionales. Sin embargo, como también se aprecia en el cuadro, en muchos otros países no existe información para todos los niveles educativos; e incluso, en el caso de España y Brasil, los resultados son inversos a la interpretación general, puesto que las tasas de rentabilidad privada más altas se ubican en la educación primaria y no en la educación superior.

Otra aseveración general que realizan las agencias internacionales, es que las tasas de rendimiento social y privado tienden a ser más altas en los países con menor nivel de desarrollo económico. Esto ha sido interpretado en el sentido de que la falta de democratización en el acceso a la educación en los países menos desarrollados, provoca que la escasez de oferta de trabajadores educados tienda a aumentar el salario (precio) de la fuerza de trabajo más educada. En contraste, las menores tasas de rendimiento económico de la escolaridad en los países desarrollados se considera como una consecuencia de la abundancia de personas educadas que existe en esos países.

A partir de esta interpretación, las agencias internacionales refuerzan sus argumentos a favor de que los países menos desarrollados tiendan a disminuir el financiamiento a la educación superior e incrementen su apoyo a la educación básica. Al respecto, señalan que el financiamiento público debe revertir la falta de democratización en el acceso educativo mediante la expansión de los niveles básicos, evitando con ello, la concentración del ingreso hacia los grupos sociales que logran los mayores niveles de escolaridad, mismos que son los que en mayor medida se benefician de los aportes públicos a la educación.

De igual forma, los argumentos que sugieren la disminución de los recursos públicos a la educación superior, descansan en la consideración de que la falta de apoyo del Estado no traerá como consecuencia una subinversión, ya que los altos rendimientos privados que ofrece este nivel educativo genera los estímulos suficientes para que la población mantenga alta su demanda. Es decir, mientras permanezcan altos los beneficios económicos privados, suponen que la población continuará demandando estudios de este nivel; por lo cual, se estima que no existe riesgo alguno en que el Estado retire su apoyo y lo reoriente a la educación básica. Incluso, consideran que esta medida contribuye a la equidad redistributiva del ingreso nacional en los países menos desarrollados, pues mientras el Estado mantenga su apoyo financiero a la educación superior estará favoreciendo a los grupos de ingreso más alto que, por su situación socioeconómica, son los que pueden acceder a ese nivel educativo.

No obstante, como puede observarse en el cuadro 5, de igual forma que en el caso anterior, los resultados no siempre apoyan las aseveraciones generales de las agencias internacionales. Por ejemplo, muchos países desarrollados no cuentan con información completa sobre las tasas de rentabilidad que ofrecen sus distintos niveles educativos y en otros casos, las tasas privadas de rendimiento de la educación superior en países desarrollados son semejantes e incluso más altas que las de algunos países en desarrollo, como es el caso de Australia y Gran Bretaña. Es decir, que no siempre la falta de democratización en el acceso a la educación superior en los países menos desarrollados es lo que propicia altas tasas de rentabilidad para este nivel educativo.

Además, algo que no ponen en consideración las agencias internacionales, son las graves consecuencias que puede traer consigo la disminución de los subsidios públicos a la educación superior en los países menos desarrollados. Por un lado, estarían afectando el desarrollo de sus sistemas de educación superior y, con ello, el aporte que éstos brindan al desarrollo científico y tecnológico de sus respectivos países;<sup>7</sup> por otro lado, al retirar el subsidio a las IES, éstas se ven en la necesidad de incrementar los costos de colegiatura a los estudiantes, provocando una mayor elitización en el acceso a este nivel educativo.

<sup>7</sup>En los países menos desarrollados las actividades de Ciencia y Tecnología (cyT) se encuentran altamente concentradas en las IES del sector público. Según la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología, en los países de Iberoamérica cerca del 40 por ciento del gasto en cyT es ejercido a través de las universidades y casi dos terceras partes corresponden al sector público (RICYT, 2007: 15).

Un tercer efecto que se deriva del uso que se da a las TIR, es que se piensa que éstas constituyen una fuente de información que sirve para orientar la demanda educativa y, en particular en el nivel superior, la demanda hacia las diversas áreas y carreras profesionales. Esta forma de concebir el crecimiento de la oferta educativa, durante algún tiempo permitió sustituir los procesos técnicos de planeación de los sistemas educativos, por lo que se denominó como el enfoque de "demanda social". Enfoque que consistía en argumentar que la tendencia "natural" de los individuos a maximizar sus beneficios ocasiona que la demanda educativa se oriente hacia las áreas y carreras profesionales más requeridas por el sector productivo y, en razón de ello, las que ofrecen los salarios más altos a los profesionistas. Por lo tanto, siguiendo esta lógica que parte de la economía clásica y neoclásica, se llegó a considerar que era suficiente la información que brindan las TIR para que la población pudiese orientar su demanda hacia las áreas y carreras que resultaban más pertinentes al desarrollo económico de los países y, por lo tanto, resultaba innecesario implementar engorrosos procesos de planeación para el desarrollo de la educación superior. De ahí, el olvido en que quedaron las actividades de planeación de la educación superior en muchos países, y el aumento de sistemas de información concernientes a los salarios promedio que ofrecen las distintas opciones de formación profesional en el sector productivo. Aunque estos sistemas de información no mantienen la metodología utilizada en la estimación de las TIR, debido a la poca información que existe sobre las implicaciones técnicas de estas mediciones en comparación con las de las TIR, usualmente se toma como información equivalente.

En este sentido, el descuido de las actividades de planeación aunado a otros factores contextuales que afectaron el desarrollo de los sistemas de educación superior, como es la expansión de la educación privada, contribuyeron a que progresivamente se diera una fuerte concentración de la matrícula hacia unas cuantas áreas y carreras profesionales; en especial, aquellas con menores costos de implementación.

Así, con base en estos argumentos, la influencia principal de las TIR se reflejó en las políticas tendientes a disminuir el financiamiento público a las IES. Al pasar los años y conjuntamente con otros factores contextuales que afectarían el desarrollo de los sistemas de educación superior, estas directrices se consolidarían hasta constituirse en las políticas dominantes en el ámbito internacional, las cuales no solamente se justificarían en razón de los beneficios económicos.

Específicamente a partir de la década de los ochenta, de forma concorrente con las crisis económicas que asolaron a varios países, y con el crecimiento de la demanda por educación superior, se sostendría la incapacidad del Estado para seguir subvencionando casi en su totalidad la expansión de este nivel educativo. Ello contribuiría a consolidar el argumento de la *escasez de recursos del Estado*, para justificar una política de limitaciones financieras hacia las IES públicas, lo cual se vincularía al argumento de la *eficiencia* en el uso de los recursos públicos que parte de las TIR. Pues como se ha señalado anteriormente, desde la visión general que asumen los organismos internacionales, se sostendría que los mayores beneficios económicos de las inversiones del Estado en educación se encontraban en la educación básica. Asimismo, ante la inequidad que prevalece en el acceso de la educación superior, se añadiría el argumento de la equidad para justificar las políticas de restricción financiera hacia las IES. De esta manera, arguyendo principios de justicia social, se señalaría que la subvención estatal a este nivel educativo tiene un efecto regresivo en la distribución del ingreso nacional, ya que los recursos públicos se utilizan para beneficiar a los socialmente ya beneficiados (sectores medios y altos) que son los que acceden a este nivel educativo.

A los argumentos anteriores se añadirían otros más, como son los que parten del incremento de los problemas de subempleo y desempleo que presentan los profesionistas. Aspectos que han sido abordados en la literatura como sobreeducación, sobreoferta de profesionistas, credencialismo o devaluación de las credenciales educativas, y los cuales desde ciertos ámbitos han sido interpretados como una pérdida de la *eficiencia-eficacia* de las IES para formar a los profesionistas que requiere el sector laboral. En estos términos, se argumenta que dichos problemas son consecuencia de la falta de eficiencia en el manejo de los recursos públicos que son destinados a las IES, para mantener la calidad de los procesos de formación de los egresados (eficacia). De esta forma, el aumento de estos problemas ha sido acompañado de un fuerte cuestionamiento a la participación del Estado en el financiamiento de la educación superior, ya que se objeta que los recursos públicos sean utilizados para formar desempleados muy costosos y con una formación de mala calidad.

Sin embargo, lo que no toma en consideración este tipo de argumentaciones es la falta de dinamismo que durante años ha mostrado el sector productivo para generar el número suficiente de puestos de trabajo, que permitan absorber adecuadamente a los profesionistas que egresan de las

IES cada año. Así como el hecho de que por más mejoras que realicen estas instituciones para elevar los niveles de formación de sus egresados, ello no contribuirá a solucionar la situación. Incluso, las medidas que se proponen para ajustar planes y programas educativos a los requerimientos de las empresas sólo contribuirían a beneficiar a los empresarios, a expensas de una educación integral que procura formar a los alumnos en otros ámbitos de la vida social. Esto sería así, debido a que subsistiría la sobre-oferta de egresados formados *ad hoc*, según los requerimientos de los empresarios, pero subsistiría el problema de desempleo y subempleo de los profesionistas. Además, ante la sobreoferta de profesionistas algunos empresarios están aprovechando la situación para disminuir los salarios y las condiciones de trabajo de los mismos. Aspecto que se ha visto reflejado en el incremento de los problemas del subempleo que existe en la actualidad.

En este sentido, se debe considerar que las fuertes presiones que están recibiendo las IES para ajustar los procesos de formación a los requerimientos de las empresas, tienden a beneficiar principalmente al sector empresarial; el cual, muchas veces no participa de forma directa en el financiamiento de la educación superior.

En suma, desde la década de los sesenta se han venido experimentado importantes cambios en las políticas de financiamiento de la educación, especialmente en el nivel superior. En el periodo de expansión de la educación superior, en las décadas de los sesenta y setenta, el Estado asumió un importante papel en el financiamiento de este nivel educativo; sin embargo, las crisis económicas de la década de los ochenta y el cambio de modelo de desarrollo económico que se llevó a cabo durante ese periodo, implicarían profundas modificaciones en las políticas del Estado. Bajo el modelo de desarrollo neoliberal, la insuficiencia de recursos del Estado para sufragar la expansión de los sistemas de educación superior daría cabida a una política de restricciones financieras hacia las IES; lo cual, estaría en concordancia con las políticas neoliberales orientadas a controlar el déficit financiero del Estado y la privatización de diversos servicios que hasta ese momento se habían mantenido bajo la responsabilidad del Estado (como los correspondientes a la salud y la educación, entre otros). En este contexto, los argumentos anteriormente descritos se fortalecerían y servirían para justificar una serie de políticas tendientes a que los Estados-nacionales disminuyeran su participación en el financiamiento de las IES, así como para que las instituciones implementaran una serie de mecanismos que les permitieran ampliar y diversificar sus fuentes de financiamiento. Políticas

que bajo el marco del neoliberalismo se han constituido en las preponderantes en el ámbito internacional; sin embargo, por sus efectos sociales y en las dinámicas de desarrollo de la educación superior –principalmente en las universidades–, también se han configurado en medidas ampliamente polémicas.

#### *Alcances y limitaciones de las TIR para medir los beneficios públicos y privados de la educación*

Como se ha visto, las TIR presentan diversas limitaciones para orientar por sí solas las políticas de desarrollo de los sistemas educativos. Una de sus principales limitaciones tiene que ver con la incapacidad metodológica de integrar otros elementos que han sido considerados como parte de los beneficios públicos y privados de la educación. En este sentido, las TIR brindan una visión bastante parcial de los beneficios que se derivan de la educación; lo cual en parte se debe a la imposibilidad de obtener información confiable, y al hecho de que diversos beneficios económicos y no económicos (externalidades) de la educación no son cuantificables, y quedan fuera del alcance de las metodologías que han sido desarrolladas por los economistas de la educación.

Por otra parte, aunque se han hecho esfuerzos para probar metodologías alternativas con el objetivo de medir otros de los beneficios públicos y privados, diferentes a los tradicionalmente incorporados en las TIR,<sup>8</sup> dichos esfuerzos no se han logrado consolidar y alcanzar el consenso suficiente en la comunidad académica que aborda este tipo de temas. En este sentido, las TIR siguen constituyendo la principal herramienta para medir los beneficios económicos de la educación, a pesar de reconocerse sus limitaciones.

Además de las limitaciones relativas a sus alcances, las TIR presentan otros problemas que tienen que ver con la carencia de fuentes de información apropiada sobre los costos (directos e indirectos) y los beneficios monetarios de la educación. Asimismo, existen problemas teóricos y prácticos para delimitar con precisión los aspectos de la educación, que pueden ser considerados como costos y beneficios específicos de la misma. Por ejemplo, se arguye que no todo en la educación o no todo tipo de educación puede ser catalogado como una inversión. Desde la perspectiva de la teoría de capital humano se argumenta que sólo aquellos aspectos de la educación

que tienen una función en la producción o que sirven para incrementar las capacidades productivas de los individuos pueden considerarse como una inversión. Al respecto, puede suponerse que las presiones que actualmente están enfrentando las instituciones educativas para adecuar cada vez más sus procesos de formación a los requerimientos del sector empresarial, tienen la finalidad de eliminar aquellos aspectos educativos que no están relacionados con la producción y que, por lo tanto, son considerados como un gasto. Lo cual, también puede resultar ampliamente polémico, pues no corresponde a los fines de una educación integral que forme ciudadanos con capacidades suficientes para participar en otros ámbitos de la vida social (como puede ser el desarrollo de la cultura y las humanidades). No obstante, dejando un poco de lado la discusión anterior, cabe destacar que la simple estimación de los costos totales de la educación resulta una empresa altamente difícil, debido a la carencia de fuentes de información apropiadas para ello.

A su vez, la medición de los beneficios de la educación también trae consigo diversos problemas. Por ejemplo, existen fuertes cuestionamientos sobre la capacidad de las metodologías empleadas en la estimación de las TIR para aislar los efectos que se deben exclusivamente a la educación, en la generación de los beneficios económicos y sociales que se le atribuyen. De modo que, las estimaciones pueden estar subvaluando o sobrevalorando los efectos de la escolaridad en los ingresos o en la obtención de otros beneficios.

Otro de los problemas que existe en relación con las TIR, tienen que ver con los bajos coeficientes de varianza explicada ( $R^2$ ) que se presentan en los modelos de estimación y los problemas de significancia estadística que muestran algunas de las variables incluidas en estos modelos.

Una limitación más de las TIR, es que no contemplan la existencia de otras racionales, además de la económica, implicada en el desarrollo de los sistemas educativos. Por lo cual, es importante tener presente que la economía de la educación y las metodologías que se han desarrollado con ella, deben ser consideradas como una herramienta útil, pero no la única para orientar el desarrollo de los sistemas educativos.

Por otra parte, los factores positivos que se desprenden de este tipo de análisis, es que constituyen una base o piso de racionales en la toma de decisiones sobre el crecimiento y desarrollo del sistema educativo. Además, permiten tener un cierto acercamiento (estimaciones) para analizar los costos y beneficios implicados en el funcionamiento de

<sup>8</sup>Ver por ejemplo el trabajo de Fisher (2005), Ciccone y Peri (2005) y Escardíbul (2002, s/f).

los diversos niveles y modalidades educativos. Asimismo, han permitido identificar ineeficiencias en el uso de los recursos públicos que son destinados a la educación.

Finalmente, puede considerarse que las herramientas metodológicas desarrolladas por la economía de la educación han mostrado su utilidad para analizar el desarrollo de los sistemas educativos. Pues, incluso, desde hace años han sido empleadas para probar teorías alternativas a la del capital humano, como es el caso de la teoría de los mercados segmentados de trabajo (Carnoy, 1980; Llamas, 1989, DeFreitas, 1995) o alguna de las diversas versiones de las teorías credencialistas, como es el caso de la teoría del *screening* (Stiglitz, 1975), la señalización (Spence, 1973) y del filtro (Arrow, 1973).

En perspectiva, cabe considerar que pese a la alta valoración que se tiene de la educación por los beneficios públicos y privados que se le atribuyen, hasta la fecha, los enfoques que se han desarrollado para analizar estos beneficios son muy limitados. La medición de los mismos principalmente se ha centrado en los beneficios económicos, y de ellos, sobre los que existe información. Por ello, los resultados de los estudios existentes deben ser tratados con suma cautela, pues sólo brindan un piso de información (mínima o básica) sobre los beneficios económicos de la educación. Muchos otros beneficios (tanto públicos como privados) producidos por la educación, y especialmente, por la educación superior, presentan diversos problemas para ser medidos; sin embargo, hay que tener presente que esto no quiere decir que dichos beneficios no existan, sino que las herramientas metodológicas que se han diseñado resultan insuficientes para medirlos adecuadamente. A pesar de estas limitaciones, los resultados de estas investigaciones han adquirido un papel protagónico en la definición de las políticas de financiamiento para la educación superior; por ello, tener claridad sobre sus alcances y limitaciones es fundamental para valorar adecuadamente su utilidad en el diseño de las políticas de financiamiento para este nivel educativo.

#### Comentarios finales

Como se trató de mostrar a lo largo de este trabajo, el tema de los beneficios públicos y privados de la educación ha jugado un papel importante en la definición de las políticas educativas. Aunque la conceptualización de los

beneficios es extremadamente amplio e incluye múltiples aspectos, los análisis se han delimitado principalmente al uso de las TIR; constituyéndose esta herramienta en el fundamento central para el análisis de los beneficios de la educación.

No obstante, se debe tomar en cuenta que el uso de las TIR como fundamento para la elaboración de las políticas educativas es bastante limitado; por lo que resulta necesario conocer más ampliamente sus alcances y limitaciones, tanto en términos teóricos como metodológicos, para utilizar esta información apropiadamente. Esto es apremiante para llevar más allá de una mera discusión política el debate sobre el financiamiento de la educación superior, que es el ámbito donde las TIR han tenido mayor impacto en la definición de las políticas. En especial, si se toma en cuenta que dicha discusión se sustenta más en prejuicios y creencias que en los conocimientos científico-técnicos que ofrecen los estudios que se han realizado sobre los beneficios públicos y privados que brindan los diferentes niveles educativos al desarrollo de los países.

Este debate político en torno a la educación superior, sin embargo, no está aislado de otras procesos de cambio en el contexto social. Forma parte de las contiendas que se desataron a raíz de las reformas estructurales que se dieron en la década de los ochenta. Las cuales se enmarcan en la preeminencia internacional que ha adquirido el modelo de desarrollo económico neoliberal, y el desmantelamiento del modelo de "Estado de Bienestar". Como resultado de esta transición, poco a poco se ha venido experimentando una transferencia de las responsabilidades que anteriormente eran asumidas por el Estado hacia la población. Por ejemplo, las políticas tendientes al adelgazamiento de la estructura estatal, la contención del déficit del gasto público, y el control de los grandes indicadores macroeconómicos, son algunos de los factores que han incidido para que el asunto del financiamiento público a la educación se constituyera en un asunto polémico, y principalmente, para el caso de la educación superior.

Bajo este contexto, la responsabilidad del Estado para asegurar el derecho a la educación está siendo reinterpretada y actualmente, bajo la nueva ideología, se quiere delimitar su espacio de acción a garantizar el acceso de la población únicamente a la educación básica. Acorde con este modelo, durante las últimas décadas se han venido estructurando una serie de argumentaciones tendientes a justificar la disminución de la participación del Estado en el financiamiento de la educación superior. En estas argumentaciones, los estudios sobre los beneficios públicos y privados de la

educación han jugado un papel protagónico y, sustentados en ellos, se han establecido una serie de políticas de restricción financiera. No obstante, el establecimiento de estas políticas también ha resultado ampliamente polémico, la cual ha llevado a que el asunto del financiamiento se constituya en uno de los debates contemporáneos más álgidos en torno al desarrollo de este nivel educativo.

Por lo tanto, en estos tiempos donde se está decidiendo el futuro de la educación superior y con ello, el papel que estas instituciones juegan en el desarrollo económico y social de los países, es indispensable estar mejor informados para participar en el debate que se establece entre: *a)* los que quieren más mercado y menos Estado (neoliberalismo), aunque este modelo de desarrollo está siendo fuertemente cuestionado por tender a socializar los costos y privatizar los beneficios en unas cuantas personas; *b)* los que añorando el pasado piden más Estado y menos mercado (Estado de Bienestar), pero olvidan los problemas de corrupción e inefficiencia que muchas veces ha mostrado el Estado para manejar adecuadamente los recursos públicos; y *c)* los que plantean formas diversas de combinar la participación del Estado y del mercado, sea a través de modelos mixtos de crecimiento económico, la tercera vía, etcétera, pero donde no hay una visión clara del camino a seguir. El futuro es lo que está en juego, por ello, lo mejor es informarse y participar en estos debates para no dejar que otros decidan por nosotros.

## Bibliografía

- ARROW, K. J. (1973), "Higher Education as a Filter", *Journal of Public Economics*, vol. 2, pp. 193-216.
- Banco Mundial (2000a), *Mexico: Earnings Inequality after Mexico's Economic and Educational Reforms*, vol. I y II, Main Document, Washington, DC, Banco Mundial.
- (2000b), *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promises*, Washington, DC, Banco Mundial.
- BECKER, G. S. (1964), *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, United State, Columbia University Press.
- BENNELL, P. (1995), *Using and Abusing Rates of Return: A Critique of the World Bank's 1995 Education Sector Review*, Institute of Development Studies, Working Paper 22.
- BRACHO, T. (1995), "La política de financiamiento educativo desde el Banco Mundial: implicaciones analíticas y potenciales consecuencias sociales", en C. R. Cordera y D. Pantoja M. (coords.), *Políticas de financiamiento a la educación superior en México*, México, CESU, pp. 121-139.
- y A. Zamudio (1994), *Rendimiento económico de la escolaridad I: Discusión teórica y métodos de estimación*, núm. 30, México, CIDE (División de Estudios Políticos y de Economía).
- CARNOY, M. (1980), "Segmented Labour Markets: A Review of the Theoretical and Empirical Literature and its Implications for Educational Planning", en M. Carnoy, H. Levin y K. King (eds.), *Education, Work and Employment Volume II*, Paris, UNESCO, International Institute for Educational Planning.
- , L. C. Miller y T. F. Luschei (2006), *Economía de la educación*, Barcelona, Editorial UOC.
- CICCONE, A. y G. Peri (2006), "Identifying Human Capital Externalities: Theory with Applications", *Review of Economic Studies*, vol. 73, núm. 2, abril, pp. 381-412.
- DEFREITAS, G. (1995), "Segmented Labor Markets and Education", en M. Carnoy (ed.), *The International Encyclopedia of the Economics of Education*, Oxford and New York, Pergamon, pp. 39-44.
- DE PUELLES B., M. y P. J. Torreblanca (1995), "Educación, desarrollo y equidad social", *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 9, pp. 165-189.
- ESCARDÍBUL FERRÁ, J. O. (?), *Consideraciones para el análisis de los beneficios no monetarios de la educación sobre el consumo: una alternativa institucionalista al marco neoclásico*, España, Universidad de Barcelona (s/f). <<http://www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Fundamentos/Escardibul%20Oriol.PDF>>
- (2002), *Beneficios no monetarios de la educación sobre el consumo. Un estudio aplicado al caso español*, Tesis Doctoral, España: Universidad de Barcelona, Departamento de economía política, Hacienda Pública y Derecho Financiero y Tributario, <[http://www.ief.es/Publicaciones/Investigaciones/Inves2002\\_06.pdf](http://www.ief.es/Publicaciones/Investigaciones/Inves2002_06.pdf)>
- FISCHER, R. (2005), "Retornos privados y sociales a la educación", *Ciencia Abierta*, 27(4), <<http://cabierta.uchile.cl/revista/27/articulos/pdf/paper4.pdf>>
- LOYO BRAMBILA, A. (1995), "La importancia estratégica de los organismos internacionales y la modernización educativa", en C. R. Cordera y D. Pantoja M. (coords.), *Políticas de financiamiento a la educación superior en México*, México, CESU, pp. 83-93.
- LLAMAS H., I. (1989), *Educación y mercado de trabajo en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.
- MARGINSON, S. (2007), "The Public/Private Divide in Higher Education. A Global Revision", *Higher Education*, núm. 53, <[http://www.cshe.unimelb.edu.au/people/staff\\_pages/Marginson/HE\\_2007\\_public&private.pdf](http://www.cshe.unimelb.edu.au/people/staff_pages/Marginson/HE_2007_public&private.pdf)>
- MINCER, J. (1974), *Schooling, experience and earnings*, Nueva York, NBER.
- MUÑOZ IZQUIERDO, C. (1995), "El papel de los organismos internacionales en el financiamiento de la educación", en R. Cordera C. y D. Pantoja M. (coords.),

- Políticas de financiamiento a la educación superior en México*, México, CESU, pp. 107-120.
- OCDE (1997), *Exámenes de las políticas nacionales de educación*: México, *Educación Superior*, París, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).
- PADUA, J. (1995), "Reflexiones sobre el financiamiento de los organismos internacionales a la educación", en R. Cordera C. y D. Pantoja M. (coords.), *Políticas de financiamiento a la educación superior en México*, México, CESU, pp. 95-105.
- PSACHAROPOULOS, G. y M. Woodhall (1987), *Educación para el desarrollo: un análisis de opciones de inversión*, Madrid, Técnicos.
- \_\_\_\_\_, (1994), "Los rendimientos de la educación: un estudio comparativo internacional actualizado", en P. Latapí (coord.), *Educación y escuela, t. III, Problemas de política educativa*, pp. 119-153, México, Nueva Imagen, 1992. También publicado en G. Psacharopoulos, "Returns to Investment in Education: A Global Update", *World Development*, vol. 22, pp. 1325-1343.
- \_\_\_\_\_, (1994), "Returns to Investment in Education: a Global Update", *World Development*, 22, pp. 1325-1343.
- PSACHAROPOULOS, G., E. Vélez, A. Panagides y H. Yang (1996), "Returns to Education During Economic Boom and Recession: Mexico 1984, 1989 and 1992", *Education Economic*, 4(3), pp. 219-230.
- RABOTNIKOF, N. (2005), *En busca de un lugar común: El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM.
- RICYT (2007), *El Estado de la Ciencia. Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos/Interamericanos*, Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología, <<http://www.ricyt.org/interior/interior.asp?Nivel1=6&Nivel2=5&IdDifusion=22>>
- ROBBINS, L. (1951), *Ensayo sobre la naturaleza y significación de la ciencia económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1951 (originalmente publicado en 1932).
- RODRÍGUEZ-GÓMEZ, R. (2005), "La educación superior ¿es un bien público?", *Campus Milenio*, núms. 138-141, <<http://rodriguez.blogspot.com/>> y <<http://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php>>
- SALAS, M. (2001), *Aspectos económicos de la educación*, Granada, Grupo Editorial Universitario/Universidad de Granada.
- \_\_\_\_\_, (2002), "Estimación de la rentabilidad de la inversión en educación universitaria de ciclo largo", *Estadística Española*, 44(149), pp. 89-112.
- SAMUELSON, P. A. (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, 36, pp. 387-389, <<http://www.jstor.org/stable/1925895?seq=1>>
- \_\_\_\_\_, y Nordhaus, W. D. (1996), *Economía*, España, McGraw-Hill.
- SPENCE, M. (1973), "Job Market Signaling", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, pp. 355-374.
- STIGLITZ, J. E. (1975), "The Theory of 'Screening', Education and the Distribution of Income", *American Economic Review*, vol. 65, pp. 283-300.
- WINKLER, D. R. (1994), *La educación superior en América Latina. Cuestiones sobre eficiencia y equidad*, Washington, EUA, Banco Mundial (Documento para discusión del Banco Mundial; 77S).

## Universidades: el incentivo para investigar y la demanda profesionalizante

*Alejandro Canales*

El subsistema de educación superior en México es un conjunto sumamente heterogéneo de instituciones educativas, con diferentes estructuras, características, objetivos, perfiles y plantas de profesores. El tamaño del sistema es de alrededor de 2,000 instituciones y entre los rasgos que más se han hecho notar, aparte de su volumen, diversidad y resultados, están su falta de integración y las dificultades que enfrenta en materia de coordinación (Muñoz, 2002; Mendoza, 2002).<sup>1</sup> Sin embargo, desde hace poco más de dos décadas, y particularmente desde el comienzo de los años noventa, sistemáticamente se ha puesto en marcha una amplia política de evaluación que, asociada a recursos financieros, ha intentado orientar al sistema en su conjunto e instaurar nuevas reglas de juego, tanto para las instituciones como para alumnos, profesores y funcionarios.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Las cifras sobre el número exacto de instituciones del sistema de educación es relativamente variable, dependiendo de su desagregación y de la fuente de información, pero también porque ha sido sumamente dinámico en un periodo breve. En 1980, sin considerar escuelas normales, el conjunto de instituciones que ofrecían estudios de licenciatura universitaria y tecnológica sumaban 834, una década después era de 1,238 y para el comienzo de la década actual se contabilizaban 2,300 (Vicente Fox Quesada, *Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno*, México, 2001: p. 49). Por su parte, la ANUIES, para esta última fecha y a diferencia de esa cifra, indicaba que habían 1,250 unidades centrales y si se agregaban los diferentes planteles de cada institución, la cifra se elevaba a 1,533 (ANUIES, 2000). *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de ANUIES*, México). A mediados de esta década estimaba que había en total 1,976 planteles. Por último, las cifras oficiales para el ciclo escolar 2008-2009 indican que existen 3,225 escuelas que ofrecen estudios de licenciatura universitaria y tecnológica (Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno*, México, 2008).

<sup>2</sup>Cfr. Olac Fuentes Molinar (1991) "La agenda política de los 90: las cuestiones críticas", *universidad Futura 3* (8 y 9), 5-12, UAM-Azcapotzalco, p. 6. Aunque también cabe advertir que otras interpretaciones ubican el cambio de modelo al comienzo de los años ochenta, precisamente en coincidencia con el inicio de la crisis económica de ese periodo. Cfr. Eduardo Ibarra (1993) "Neoliberalismo, educación superior y ciencia en México. Hacia la conformación de un nuevo modelo", en E. Ibarra Colado (coord.), *La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuicios organizacionales*, México, UAM-I, p. 137.

A partir de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994, y especialmente cuando los años más difíciles de la crisis económica de los años ochenta parecían quedar atrás, paulatinamente se fueron incorporando diferentes iniciativas para valorar desempeños y para distribuir recursos, tanto para los individuos como para las instituciones. Un cambio notable en el subsistema de ciencia y tecnología y en el de educación superior; sin embargo, después de casi dos décadas de experimentación con las diferentes medidas, como en este texto se intenta argumentar, tal parece que las funciones centrales de la universidad: la investigación y la docencia, que debieran ser el eje y la preocupación central de las iniciativas, paradójicamente se extraviaron en una compleja red de incentivos y medidas. Al menos en lo que corresponde al sector universitario, se ha colocado una estructura de incentivos que además de impeler a la mayoría de universidades a realizar investigación sin contar con la infraestructura ni la calificaciones por parte de su personal, no se ha preocupado por mejorar la actividad docente –actividad que es la función central para la mayoría de instituciones– e incluso ha desalentado a realizarla. En estas circunstancias, se sostiene en este texto, hasta ahora, los resultados han mejorado la línea base del profesorado, pero han omitido las funciones centrales de las instituciones educativas y las ha puesto en la tensión de aspirar a una actividad de investigación que no todas pueden realizar y al desempeño de un demandante ejercicio docente en deterioro.

En este texto nos ocupamos de precisar los trazos generales de la política en el terreno de la ciencia y la tecnología en los años noventa, después algunos de los rasgos más característicos y generales del surgimiento de la política de evaluación en el mismo periodo. Posteriormente, intentamos precisar algunas de las medidas que se pusieron en marcha, tratando de destacar la parte que corresponde a los propósitos de este texto. Finalmente, realizamos un recuento de las implicaciones de las iniciativas y del saldo que ha producido.

#### La modernización científica

El Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica (PNCyMT) de la administración federal 1988-1994, por principio realizó una referencia clara a los imperativos de la agenda internacional y especialmente al tema

de la globalización. La vertiente económica, el ángulo más visible de la globalización, ingresaba al terreno del discurso de las políticas públicas nacionales. Por ejemplo, en el programa se mencionaron, en referencia directa y explícita, los cambios registrados en la economía mundial unos años antes, tales como la naturaleza, el sentido y la intensidad de los intercambios comerciales, la variación en las estructuras productivas, la difusión e innovación tecnológica, para destacar los retos que le aguardaban a la ciencia y la tecnología con “el surgimiento de una economía internacional que se va integrando globalmente y en la que la competitividad ha de sustentarse no sólo en la eficiencia, sino también en la capacidad para innovar con visión estratégica”.<sup>3</sup> Una situación que al mismo tiempo permitía plantear, a nivel nacional, los principales problemas del desarrollo científico y la modernización tecnológica.

El diagnóstico del programa sectorial reconocía la insuficiencia de los recursos financieros para ciencia y tecnología, pero apuntó que el incremento de los recursos no bastaba por sí mismo, también era necesario acompañarlos de “una decidida modernización de las instituciones y procedimientos que determinan su asignación” y, más aún, precisó, que se requerían recursos no nada más del sector público, era necesaria la participación de las empresas en el financiamiento. Igualmente, admitía la desvinculación y el desinterés de la industria en el desarrollo científico y tecnológico, como ya se había reconocido en la administración que la había precedido, pero ahora lo atribuía, claramente, al modelo de desarrollo proteccionista que había seguido el país:

Aisladas de la competencia mundial en una economía cerrada y con exceso de regulaciones que inhibían la competencia interna, muchas empresas mexicanas podían sobrevivir y prosperar sin preocuparse por apoyar el desarrollo científico y modernizar su acervo tecnológico, por elevar el entrenamiento de su fuerza de trabajo haciéndola más productiva, o por innovar para elevar la calidad... (p. 5).

Por supuesto, el programa precisaba que la situación ya había cambiado, incluso desde el periodo previo, con la apertura de la economía, el proceso de desregulación y desincorporación, pero que era necesario continuar apoyando y, sobre todo, impulsar la competencia y la innova-

<sup>3</sup>Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica*, México, 1990, p. 3.

ción.<sup>4</sup> En definitiva, sostenía que la política científica y tecnológica debería apoyar la modernización tecnológica a través de sistemas de incentivos, aunque tampoco tendría por qué restringirse a los intereses de las grandes empresas. Además, con fines presupuestales, claramente asumió que el avance científico era esencialmente un actividad de interés y utilidad social, un "bien público", con resultados a largo plazo que no debían sujetarse a criterios de rentabilidad financiera inmediata, por lo cual su financiamiento implicaba mayor participación del sector público. Por el contrario, el desarrollo tecnológico, se dijo en el mismo programa, producía conocimientos y bienes susceptibles de apropiación privada, un "bien privado", por lo tanto era necesario que el sector privado participara en su financiamiento y respondiendo a criterios competitivos de rentabilidad financiera. No obstante, también aceptaba que por el modelo cerrado de desarrollo que había seguido México, se había inhibido la participación del sector privado en el desarrollo tecnológico, por lo que era necesario asignar recursos públicos a esa actividad si se quería una economía internacionalmente competitiva, con el fin de estimular el co-financiamiento del sector productivo:

En el mediano y largo plazos, se espera una participación creciente y cada vez más autónoma del sector productivo en las tareas de investigación y desarrollo tecnológico y en el financiamiento compartido de los centros e institutos públicos, lo que aumentará los recursos disponibles para proyectos y programas de índole científica (p. 30).

En lo que respecta a los problemas del sistema, el programa sectorial identificó los que se venían mencionando desde mediados de los años se-

<sup>4</sup>Al término del periodo 1988-1994 se habían desincorporado 390 empresas públicas, las cuales si sumaban a las del periodo anterior, en donde comenzó tal proceso, daban un total de poco más de un millar empresas –sin contar los miles de terrenos y los millones de hectáreas de zonas de reserva minera que también fueron desincorporados. Cfr. Carlos Salinas de Gortari, 1994, *Informes presidenciales*, Servicio de investigación y análisis. Referencia especializada, México, p. 315 ([www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf)) Aunque en el periodo 1988-1994 se dieron las privatizaciones de mayor cuantía y más emblemáticas, como la de Teléfonos de México en 1990, la reprivatización de la banca en 1992, la de Productora e Importadora de Papel, la de Fertilizantes Mexicanos o las siderúrgicas. En su último informe de gobierno, Salinas de Gortari informaba que entre 1990 y 1993 habían ingresado al Fondo de Contingencia por concepto de privatizaciones 55,700 millones de nuevos pesos, cifra que en buena medida se había utilizado para pagos parciales de la deuda externa y al término de su periodo el fondo tenía un saldo de 1,300 millones de nuevos pesos (p. 316). También informaba que en el mismo periodo se habían desregulado alrededor de 60 áreas de la actividad económica (p. 395). Es decir, se habían eliminado obstáculos, normativos o no, en ese número de áreas para permitir la libre concurrencia de los agentes del mercado.

tenta: la necesidad de fortalecer la infraestructura científica y tecnológica, la insuficiencia de los recursos financieros, el reducido tamaño de los recursos humanos calificados, la concentración geográfica de las actividades del sector o la ausencia de vínculos con el sector productivo –debido a falta de infraestructura-. Sin embargo, la parte novedosa fue que el programa atribuyó a la ausencia de un sistema de evaluación el hecho de que se asignaran erróneamente los recursos financieros.

Los objetivos, por su parte, en correspondencia con la división entre política científica y tecnológica se separaron para una y otra. Para la primera se establecieron tres:

- Mejorar y ampliar la formación de recursos humanos para la ciencia y la tecnología.
- Articular la actividad científica del país con las corrientes mundiales del conocimiento.
- Contribuir al entendimiento de la realidad y de los problemas nacionales en las diversas áreas de la actividad científica (PNCYMT, 1990: 14).

A parte de la mención a la ausencia de un sistema de evaluación, si reparamos en el tipo de objetivos, solamente el que se refiere a la articulación con las corrientes mundiales del conocimiento resultó diferente de los programas anteriores.

En lo que respecta a las acciones y estrategias para cumplir los objetivos trazados, la mayoría fueron referencias genéricas a realizar, aunque también se incluyeron algunas novedades. Entre estas últimas destacó el planteamiento de una asociación entre recursos financieros y evaluación, al proponer explícitamente que se utilizaría la asignación de recursos para promover y estimular la calidad de los trabajos, lo que incluía tanto incrementos selectivos de los fondos públicos, incentivos especiales para investigadores por participar en determinadas actividades, como elementos de concurso y competencia para la obtención de fondos adicionales:

Es necesario que el financiamiento de los centros e institutos se mejore a través de varias acciones que se refuercen entre sí, como son: la obtención de recursos privados, nacionales o extranjeros, por vía de concursos para proyectos y programas específicos; la autogeneración de recursos por licenciamiento de patentes, venta de bienes y servicios; y

el uso óptimo de los recursos disponibles para cada entidad [...] La introducción de un elemento de competencia para la obtención de recursos se fijará a través de concursos para el financiamiento de proyectos o programas específicos. Así, el presupuesto federal se distribuirá en un subsidio básico para las entidades correspondientes y en un elemento que deberá ser concursado (PNCYMT, 1990: 32).

En el programa quedó asentado que la asignación de recursos adicionales sería mediante un sistema de evaluación en el que participaría la comunidad científica y representantes del sector productivo privado, social y paraestatal, según el caso. Lo más relevante es que, por primera vez, el gobierno federal estaba tratando de establecer un sistema de incentivos y/o manejar ciertos instrumentos para tratar de orientar a los investigadores y al sistema de ciencia y tecnología en su conjunto, buscando asegurar que las actividades que desarrollasen fueran en función de sus propios objetivos.

En cuanto a los objetivos de política tecnológica, también fueron tres:

elevar la capacidad tecnológica del país para atender a las demandas de bienestar de la población; asegurar la participación complementaria de los productores y del gobierno en el desarrollo tecnológico del país; y apoyar, con tecnologías modernas y adecuadas a las condiciones del país, la prestación eficiente de los servicios sociales... (p. 16).

A pesar de la asociación evidente entre desarrollo tecnológico e industria o sector productivo, las acciones que se planteó el programa enfatizaron, por un lado, el tema de la racionalidad de los recursos, y por otro, la vertiente social de la política tecnológica. Por ejemplo, en el primer caso propuso incrementar los recursos en función de la disponibilidad, buscar que el sector privado financiara en su mayor parte sus necesidades tecnológicas, aplicar programas para racionalizar recursos en Conacyt y las instituciones tecnológicas del sector público, fortalecer los centros públicos de investigación y desincorporar los ya maduros, fomentar la generación de recursos propios en los institutos públicos y responsabilizar al sector productivo de sus propias decisiones en materia de modernización tecnológica. Mientras que las de vertiente social propusieron acciones como orientar los recursos públicos del área tecnológica hacia el bienestar de la población, usar técnicas adecuadas para mejorar el medio ambiente o el apoyo a proyectos para desarrollo tecnológico de productores de bajos ingresos. En cualquiera de los casos, la estrategia para el desarrollo tecnológico, según el programa

sectorial, se orientaba hacia la productividad y el apoyo a la competitividad internacional de la planta productiva, para lo cual, fundamentalmente, preveía cambios en la normatividad (actualización de la legislación sobre marcas y patentes) y los esquemas de financiamiento de los centros de investigación con orientación tecnológica del sector público.

En el programa se advertía, como ya quedó indicado, que adoptaría una distinción básica para la asignación de los recursos: una mayor participación del sector público en el financiamiento para el avance científico, por su carácter de bien público; y una asignación creciente de recursos públicos para el desarrollo tecnológico, pese a ser un bien de apropiación privada, pero solamente sería durante los años de transición hacia una economía internacionalmente competitiva para resarcir el desinterés del sector productivo en el desarrollo tecnológico. A mediano y largo plazo, se sostenía, se esperaba una mayor participación y autonomía del sector productivo en tareas de investigación y desarrollo tecnológico.

A su vez, preveía un incremento en la participación del sector privado en el financiamiento para ciencia y tecnología a través de: fondos "aparejados" (cofinanciamiento público y privado), establecimiento de programas de crédito para desarrollo tecnológico, perfeccionamiento de los instrumentos fiscales ya disponibles, un tratamiento fiscal neutro para las inversiones en el sector (totalmente deducibles), entre otros. Además, en lo concerniente a los recursos públicos y en correspondencia con la idea de someter a evaluación el desempeño, el esquema de financiamiento incluía el establecimiento de fondos competitivos, por lo cual indicó que una parte del gasto federal se distribuiría a través del subsidio básico y otra parte por medio de fondos concursables. Estos últimos, en el caso del área científica, serían asignados previa evaluación imparcial y anónima por parte de científicos; mientras que los del campo de desarrollo tecnológico lo serían a través de comités en los que participarían representantes de los sectores productivos privado, social y paraestatal, y también representantes de los diferentes órdenes de gobierno, según el interés en el proyecto.

Además, el programa estableció lineamientos de carácter general en materia de gasto, tales como la eliminación de los gastos no indispensables –particularmente en materia de administración–, estímulo a las instituciones con mayor productividad, evaluación de resultados conforme un sistema de seguimiento financiero y cumplimiento de porcentajes de auto-financiamiento, vía venta de servicios o medidas de vinculación e impacto, para recibir transferencia de recursos públicos.

Finalmente, en materia de recursos humanos, aparte de buscar aumentarlos en cantidad y calidad e intentar evaluar planes y programas de estudios, se planteó revisar la normatividad de las instituciones de educación superior en materia de prestación de servicios remunerados al sector productivo, lo mismo que promover incentivos a empresas y sindicatos para propiciar su participación en la capacitación para y en el trabajo. Además, propuso crear las denominadas "becas por sustitución", un programa dirigido a facilitar la inserción profesional de los exbecarios, esto es, apoyar a candidatos propuestos por instituciones y empresas nacionales, donde estas últimas le aseguraban una remuneración real al becario y él mantenía su antigüedad y prestaciones.

En suma, aunque el programa admitía la distinción entre bien público y privado para caracterizar a la ciencia y a la tecnología, destacaron tres elementos: uno, la introducción en el discurso de la competencia y la agenda internacional, bajo el término de globalización; dos, un incipiente sistema de evaluación que comprendería los programas de formación de recursos humanos, el posgrado, los proyectos de investigación y la asignación de recursos financieros adicionales a través de fondos competitivos; tres, una modernización tecnológica, basada en actividades de fomento, pero también en cambios a la normatividad para buscar una vinculación entre instituciones y prestación de servicios, la agilización del servicio de registro de patentes, el aumento en los flujos de inversión extranjera directa e incentivos para la participación financiera del sector privado. Ahora veamos lo concerniente a la parte propiamente educativa, indicada en el programa sectorial correspondiente.

#### La modernización educativa<sup>5</sup>

En el programa educativo de la administración 1988-1994 el componente de la evaluación apareció como uno de sus principales instrumentos y la estrategia más relevante para cumplir sus objetivos.<sup>6</sup> De hecho, el Programa para la Modernización Educativa (PME) dedicó un capítulo, al tema de

la evaluación y su diagnóstico en esta materia fue contundente, al señalar que aunque se realizaban diferentes acciones en este terreno, el conjunto no respondía a un marco conceptual y su utilidad era limitada.<sup>7</sup> En consecuencia, propuso la integración de un sistema de evaluación 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 estrategias del PME; y e) una evaluación del impacto social de los egresados del sistema educativo.

Aunque algunas de las líneas ya estaban en operación o se practicaban como parte de la gestión educativa, la mayoría incluyó aspectos novedosos. Por ejemplo, en el caso de la evaluación del desempeño escolar de los alumnos, la idea de establecer un sistema nacional de exámenes e instrumentos estandarizados, lo mismo que el intento de realizar una valoración de cada uno de los factores que intervienen en el proceso de enseñanza-aprendizaje. O bien, la posibilidad de evaluar el grado de cumplimiento de las finalidades del sistema educativo y el apoyo administrativo, o precisar el impacto de los egresados. En general, lo que más resaltaba en el PME era la idea de realizar el diseño conceptual de un sistema de evaluación que integrara las diferentes acciones en un mismo marco.

Sin embargo, en el apartado del programa para educación superior, solamente se anotaron dos iniciativas como acciones principales en materia de evaluación: impulsar un proceso nacional de evaluación del sistema con carácter diagnóstico, mediante el cual se pudiera determinar sus niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad, y constituir el organismo que lo habría de conducir, la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONEVA) durante 1989.<sup>8</sup> Nada se dijo respecto de un

<sup>5</sup>Una primera versión de este apartado fue publicada como A. Canales (2008), "La evaluación de la actividad docente: a la espera de iniciativas", *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, número especial, en <http://redie.uabc.mx/NumEsp1/contenido-canales.html>

<sup>6</sup>Poder Ejecutivo Federal (1989), *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México. De hecho, este programa apareció antes que el de ciencia y tecnología.

<sup>7</sup>*Ibidem*, p. 145.

programa amplio para evaluar el desempeño académico individual o de las diferentes modalidades y organismos que se crearían, sobre lo primero después se anunció el programa de becas y sobre el segundo la CONAEVA se encargaría del diseño.

En efecto, la CONAEVA se encargó de diseñar y poner en marcha las tres líneas generales de evaluación esbozadas en el PME: la evaluación que realizarían las propias instituciones (autoevaluación), la evaluación del sistema y los subsistemas realizada por grupos de expertos, y la evaluación interinstitucional a cargo de comités que se crearon especialmente para ese propósito.<sup>9</sup>

Lo relevante es que en el marco general de las líneas diseñadas por la CONAEVA, no estaba considerada la valoración del desempeño individual del personal académico, por lo menos no como lo planteó la iniciativa nacional que al poco tiempo tuvo lugar. El programa "Becas al Desempeño", que suponía una evaluación de la productividad y tenía asociados recursos financieros adicionales, fue introducido por primera vez en las instituciones de educación superior en febrero de 1990.<sup>10</sup> Por cierto, el programa fue anunciado oficialmente en el marco de la presentación del Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica, el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari señaló que era un programa para recompensar "la permanencia, calidad y dedicación de tiempo completo de los profesores de las instituciones de educación superior del país, con claros criterios de reconocimiento a la vocación magisterial y a la investigación".<sup>11</sup> Debe advertirse que, como en su momento fue claro, previo a los programas de incentivo, desde 1984 estaba en funcionamiento el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), el primer programa de evaluación del rendimiento individual, el cual desde esa fecha otorga incentivos económicos adicionales al salario base a quienes demuestran un desempeño sobresaliente y una alta productividad en el terreno de la investigación científica.<sup>12</sup> No obstante, también debe aclararse que desde

<sup>9</sup>Víctor A. Arredondo, "La estrategia general de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior", en *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior: experiencias en distintos países*, SEP, CONAEVA, 1992, pp. 157-170; Víctor A. Arredondo, "¿A dónde debe conducir la evaluación de la educación superior?", en *Revista de la Educación Superior*, México, ANUJES, núm. 79, 1991, pp. 159-172.

<sup>10</sup>La Universidad Autónoma Metropolitana, previamente, contaba con un sistema de evaluación del desempeño. No obstante, a nivel nacional, el programa de becas al desempeño sí fue la primera iniciativa en ponerse en marcha. Cfr. Alejandro Canales, *La experiencia institucional con los programas de estímulo: la UNAM en el periodo 1990-1996*. Serie Tesis núm. 32, DIF-CINVESTAV.

<sup>11</sup>Cfr. *La Jornada*, 28 de febrero de 1990.

<sup>12</sup>Al iniciar su operación, el SNI solamente consideró la productividad propiamente vinculada a la actividad científica en las instituciones públicas y particularmente bajo los estándares de las

entonces y hasta ahora, la cobertura del SNI es en realidad muy localizada, centrada en el personal con dedicación exclusiva a actividades académicas y/o tecnológicas. Al inicio de su operación integraba a poco más de mil investigadores y para el año 2008 la cifra estimada de miembros era de 14,675.<sup>13</sup> Cifra esta última que representa menos de 10 por ciento si se considera al total de personal que labora en las instituciones de educación superior.

El punto que es de interés resaltar para los propósitos de este texto, es que tanto el SNI como el programa de becas al desempeño tenía como destinatarios a los profesores de tiempo completo del conjunto del sistema de educación superior, no a los de tiempo parcial o a los profesores de asignatura. Estos dos últimos, cabe advertir, son los que se identifican principalmente con la actividad docente. En el momento en el que se puso en marcha el programa de becas al desempeño, los profesores de tiempo completo representaban una cuarta parte del total de personal académico, mientras que los profesores de asignatura alcanzaban una proporción de 66 por ciento y los de tiempo parcial de 9 por ciento.<sup>14</sup> El otro aspecto que vale la pena señalar es que si bien cada institución aplicó sus propias reglas en la instrumentación del programa, la mayoría optó por los indicadores cuantitativos de evaluación que coincidían con el perfil de investigación, no principal ni fundamentalmente con la docencia. En buena medida porque la figura académica a evaluar era el profesor de tiempo completo que, se supone, desempeña una función equilibrada entre la investigación, la actividad docente y la difusión. Pero, además, los criterios de evaluación coincidieron en mayor medida con el perfil de investigación porque estaba la experiencia relativamente acumulada del SNI. La valoración de la actividad docente quedó relegada al registro administrativo de horas de clase, cantidad de alumnos atendidos, cumplimiento del programa, puntualidad, horarios, etcétera.

En los años siguientes, los programas de incentivo se modificaron para tratar de ajustarse a diferentes perfiles de las actividades del personal, la restricción del número de posibles beneficiarios se modificó, lo mismo que las categorías de profesores que podrían incluirse. Sin embargo, a pesar de las modificaciones, permaneció la subvaloración de la actividad docente, después de casi 15 años de aplicación del programa, uno de los estudios

ciencias naturales y exactas, pero a lo largo de sus 25 años de existencia, fue modificando sus criterios de evaluación y ampliando los perfiles de sus miembros. En la actualidad, pertenecen al sistema tanto personal de instituciones públicas como privadas, y tanto científicos como tecnólogos.

<sup>13</sup>Presidencia de la República, *Anexo estadístico...*, op. cit.

<sup>14</sup>Ánuario Estadístico 1991, México, ANUJES.

sobre la profesión académica en México señala: "como la fuerza de la evaluación de la investigación y sus productos ha sido central, así como el premio a las formaciones de alto nivel, la función que ha perdido centralidad en estos años ha sido la docencia –especialmente en la licenciatura– siendo, sin duda, la actividad preponderante en el sistema".<sup>15</sup>

A raíz del PME, pero especialmente después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992 –uno de los pasos más importantes en la descentralización de los servicios educación básica–, se expidió la vigente Ley General de Educación.<sup>16</sup> No obstante, el marco normativo solamente especifica que los servicios educativos en el nivel superior se regularán por las leyes que rigen a las propias instituciones, dado el estatus de autonomía de una buena parte de las instituciones y de los principios de libertad que defienden.<sup>17</sup> Este es un punto importante sobre el que más adelante realizaremos algunas especificaciones.

En todo caso, ni por lo que corresponde a la principal iniciativa que fueron los programas de incentivo ni por la normatividad general, el problema del equilibrio de funciones académicas o el aliento a la actividad docente quedó superado. A pesar del reiterado propósito de modificar el marco normativo del programa de estímulos, a la fecha persisten los mismos lineamientos. El programa sectorial de educación de la administración 2000-2006, en su parte de diagnóstico reconoció que la política de incentivos tenía graves problemas de concepción y de funcionamiento, además de admitir que era completamente desproporcionada la cantidad de recursos que los profesores recibían por ese concepto respecto de su salario base. En consecuencia se propuso como meta que para el 2003 habría un nuevo marco normativo del programa de estímulos al desempeño del personal docente.<sup>18</sup> Sin embargo, ni en esa fecha ni al final del periodo se cumplió tal propósito.

<sup>15</sup>Manuel Gil Antón, "Amor de ciudad grande: una visión general del espacio para el trabajo académico en México", en Philip G. Altbach (coord.), *El ocaso del gurú. La profesión académica en el tercer mundo* (Cultura universitaria/Serie ensayo 77), México, universidad Autónoma Metropolitana, p. 67.

<sup>16</sup>Cfr. Secretaría de Educación Pública, "Ley General de Educación", *Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio de 1993.

<sup>17</sup>Ley General de Educación: "La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones" (artículo 1o., segundo párrafo).

<sup>18</sup>Secretaría de Educación Pública, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, p. 209.

La administración 2007-2012, al iniciar su ejercicio no realizó ningún diagnóstico ni se pronunció sobre el tema de los incentivos. El programa sectorial simplemente indicó que se revisarían de manera integral las condiciones laborales y los estímulos al personal académico, y se diseñarían los mecanismos para hacer posible la recuperación del salario.<sup>19</sup> No hubo mayores especificaciones de cómo se realizaría la revisión y tampoco en qué fechas se haría. Es decir, a la fecha, después de dos décadas, permanece la misma normatividad, con sus mismos problemas y deficiencias.

### Las principales experiencias

El subsistema de educación superior, como ya lo hemos indicado, se integra por un conjunto relativamente heterogéneo de instituciones, con diferentes propósitos y tamaños. En general, la agrupación del conjunto se deriva de su tipo de sostenimiento y control, por ello generalmente se divide entre públicas y privadas, pero la clasificación tampoco es tan ilustrativa, porque se pueden dividir en diferentes categorías más: *a*) sector de universidades públicas, incluye a las federales y estatales, pero también a las que son autónomas y a las que no lo son; *b*) educación tecnológica pública, en el que podría estar el Instituto Politécnico Nacional, igual que los institutos tecnológicos de diversas especialidades –tanto federales como estatales–, también se podrían añadir a las universidades tecnológicas y a las políticas; *c*) educación normal, en el que se agrupan fundamentalmente las instituciones que ofrecen una preparación para la actividad docente y cuyos estudios, a partir de 1984, tienen el grado de licenciatura; *d*) instituciones particulares, es el subconjunto más numeroso de instituciones con las más variadas ofertas y tamaños, que creció notablemente en los últimos 20 años; y *e*) otros dos sectores que son públicos pero que no se ubican como parte del sector universitario ni tecnológico, uno de ellos es el de los 30 centros públicos de investigación, antes denominados centros SEP-Conacyt por su tipo de control, y el otro es el de las nueve universidades interculturales, instituciones relativamente recientes creadas para atender zonas con alta proporción de población indígena, aunque la oferta educativa es para toda la población.

En realidad la agrupación de instituciones puede tener distinciones más finas al interior de cada subsector. Por ejemplo, al separar a las universidades

<sup>19</sup>Secretaría de Educación Pública, *Programa sectorial de educación 2007-2012*, México, p. 27.

públicas entre federales y estatales, y entre autónomas y no autónomas, o a las instituciones tecnológicas por su oferta de estudios. Una agrupación más detallada fue realizada por la subsecretaría de educación superior en el periodo 2000-2006, distinguiendo 10 subsistemas: 1) el de universidades públicas federales, integrado por la UNAM, la Autónoma Metropolitana, la Pedagógica Nacional y el Politécnico Nacional; 2) el de universidades públicas estatales, con las 46 instituciones distribuidas en las diferentes entidades federativas; 3) el de institutos tecnológicos con más de 200 planteles federales y estatales; 4) el de universidades tecnológicas públicas, compuestas por 60 instituciones que imparten estudios con duración de dos años y conducen a la obtención del título de técnico superior asociado; 5) el de las 18 universidades políticas distribuidas en 12 estados de la república y que ofrecen estudios de licenciatura y en cuyos planes está ampliar a estudios de especialización; 6) el de universidades públicas interculturales que es el más reciente y también con sus nueve instituciones es el más pequeño; 7) el de formación de profesionales de la educación básica, en el que quedaron agrupadas las escuelas normales públicas (249) y privadas (184); 8) el de instituciones particulares; 9) el de los centros públicos de investigación; y 10) el resto, que incluye casi un centenar de instituciones de educación superior públicas dependientes de diferentes secretarías de Estado o de organismos descentralizados o desconcentrados, como la Autónoma Agraria Antonio Narro, la de Chapino o la del Ejército y Fuerza Aérea, por ejemplo.<sup>20</sup>

Uno de los datos importantes, para los fines de este texto, es la relevancia del subsector de universidades públicas, tanto federales como estatales, pues aunque suman alrededor de medio centenar de instituciones, cifra que representa más o menos el 2 por ciento del total de instituciones, son responsables de atender casi la mitad del total de la matrícula de educación superior en el país.<sup>21</sup> Igualmente, son las que concentran la mayor oferta de estudios a nivel de licenciatura y posgrado en el país y la mayor planta de personal académico. Además, junto con los centros públicos de investigación y otras instituciones más, concentran la mayor parte de actividades de investigación en el país. Por ejemplo, el conjunto de universidades estatales, la UNAM y la Autónoma Metropolitana concentran el 57 por ciento del total de miembros del SNI, es un indicador indirecto de la participación de las universidades en actividades de

<sup>20</sup>Julio Rubio Oca (coord.), *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: un balance*, México, Secretaría de Educación Pública-Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 28 y ss.

<sup>21</sup>*Ibidem*, p. 37.

investigación, pero ilustra el peso relativo de este conjunto.<sup>22</sup> Igualmente, de acuerdo a lo mismo Conacyt, de los 614 programas de doctorado que estaban registrados en el país en el 2007, solamente 36.8 por ciento estaba registrado en el Padrón Nacional de Posgrado y de ese total, 97 por ciento correspondía a instituciones públicas. Es decir, es un conjunto institucional con el mayor peso relativo en actividades docentes y de investigación.

El otro dato importante de este mismo subsector es que una proporción de alrededor del 80 por ciento del subsector de universidades, son autónomas, lo que quiere decir, como queda de manifiesto en la normatividad, que tienen la capacidad para gobernarse a sí mismas y para decidir sobre sus programas de estudio y libertad para enseñar e investigar.<sup>23</sup> El punto es sobresaliente porque, en principio, se supone que los lineamientos de política del gobierno federal, como fue el caso de la amplia política de evaluación y sus rasgos generales planteados en la ley general de educación o las decisiones sobre los problemas que debieran ser motivo de investigación, no se trasladan automáticamente a estas instituciones. Sin embargo, como después de casi dos décadas ha sido claro, la política de evaluación y el instrumento de los recursos financieros han sido una palanca para ingresar en las instituciones y para imprimirlle una orientación. Veamos qué ha ocurrido con algunas de las principales iniciativas.

### *El personal académico*

Al reiterado y coincidente diagnóstico acerca de la celeridad e improvisación con el que se incorporaron miles de profesores a las instituciones de

<sup>22</sup>La cifra proviene de Conacyt, *Informe general del estado de la ciencia y la tecnología 2007*, México, p. 65. De hecho, en el mismo reporte se atribuye el peso del subsector de universidades en las actividades de investigación a que: "Elllo debido a que son, en buena medida, las instituciones que cuentan con infraestructura y equipo adecuado para realizar investigación de alta calidad" (p. 65).

<sup>23</sup>En la legislación mexicana, la fracción VII del artículo tercero constitucional señala: "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". Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de septiembre de 2008.

educación superior en México en las últimas cuatro décadas, le ha seguido una política centrada principalmente en incrementar el grado escolar del personal académico y en cambiar la estructura de los nombramientos. No obstante, es posible que estas medidas instauraran la aspiración de convertirse en instituciones de investigación en la mayoría de universidades, o de clase mundial, como ahora se les llama, pero ni han asegurado la calificación para realizar estas actividades, ni tampoco se han preocupado por la mejora de la actividad docente propiamente.

Los diferentes estudios pioneros han mostrado que las plazas académicas crecieron vertiginosa y desordenadamente entre los años sesenta y comienzos de los años noventa, bajo la presión de satisfacción de la demanda y con alteración en las pautas de reclutamiento del nuevo personal. Tales alteraciones se refieren sobre todo a la escolaridad mínima con la que ingresaron (apenas o sin el grado de licenciatura), una edad igual o ligeramente mayor que la de los propios estudiantes y obviamente sin experiencia.<sup>24</sup> Manuel Gil (2004) la llama una "expansión no regulada" al crecimiento de plazas experimentado entre 1960 y 1990, en donde el periodo de mayor crecimiento se registró de 1970 a 1985, dado que en promedio, y en cifras redondas, se crearon 13 puestos nuevos diariamente, mientras que entre 1960 y 1970 había sido de cuatro puestos diarios, y de 1986 a 1990 de cinco puestos.<sup>25</sup> En general, al periodo de 1960 a 1990 el número de plazas pasó de alrededor de 10,000 a 134,424.<sup>26</sup>

Además, vale la pena notar que después de 1990 el número de plazas continuó creciendo hasta el presente. Aunque, a partir de esa fecha, en buena medida, el aumento ha sido comandado por la expansión del sector privado. En términos absolutos y relativos las plazas del sector privado, siguiendo la demanda educativa, han experimentado mayor aceleramiento. Si en 1980 de las poco más de 73,000 plazas académicas (incluyendo educación normal y posgrado) el 17 por ciento correspondía al sector privado, para 1990 la proporción era de 21 por ciento y para el ciclo escolar

<sup>24</sup>Cfr. Rollin Kent Serna, "¿Quiénes son los profesores universitarios? Las vicisitudes de una azarosa profesionalización", *Critica* 86(28), México, UAP, 1986, Rollin Kent Serna, "Los profesores y la crisis universitaria", *Cuadernos Políticos* (46), pp. 41-54, México, Era, 1986b, Manuel Gil Antón *et al.*, *Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos*, México, UAM-A, 1994.

<sup>25</sup>Manuel Gil Antón, "Amor de ciudad...", *op. cit.*, p. 56.

<sup>26</sup>Ánexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, p. 230. Las cifras incluyen las plazas de educación normal y de posgrado. Salvo que se indique lo contrario, las cifras sobre personal académico provienen de esta fuente.

2007-2008 la proporción alcanzó 39 por ciento.<sup>27</sup> Si bien en 1980 la base de la que partieron las plazas del sector privado era relativamente reducida, 12,524 puestos, para el 2008 sumaban 111,276, esto es, se multiplicaron por un factor de nueve. Mientras que las del sector público, en el mismo periodo, pasaron de 61,265 a 172,871, es decir, se multiplicaron por un factor de tres. Por supuesto, conviene tener presente que el número de plazas no es equivalente a número de personas, una misma persona puede tener más de una y las estadísticas oficiales solamente registran el número de puestos. No obstante, lo que importa destacar es el crecimiento de las últimas dos décadas, aunque no existe certeza estadística sobre el traslape de personas en los puestos del sector público y privado. El hecho, para los propósitos de este texto, tiene cierta relevancia porque a partir de 1990, cuando entró en operación la amplia política de evaluación para el subsistema de educación superior público e inició la deshomologación del personal, además se tomaron otra serie de iniciativas para mejorar la situación del personal académico de ese mismo subsistema.

La decisión de procurar una mejora en los grados escolares de la planta de profesores e intentar que sus condiciones de dedicación fueran mayores –tras las evidencias de que la mayoría se había incorporado a la docencia en condiciones atropelladas y precarias–, pareció la mejor forma de atender el desafío que presentaban. La medida estaba en sintonía con los principales hallazgos de la investigación educativa que señalaban que de las variables internas, la calidad de la actividad docente era uno de los factores más relevantes en los resultados de aprendizaje de los estudiantes, por lo mismo se sugería que las políticas debían atender a la preparación y la certificación de la calidad de los profesores.<sup>28</sup>

En este contexto, a lo largo de los años noventa, además del programa de incentivos que evaluaría el rendimiento individual –al que nos referimos en el apartado anterior– se pusieron en marcha otros programas más para buscar elevar el grado de escolaridad de los profesores.<sup>29</sup> Primero, al comienzo de los noventa se puso en marcha un programa destinado a promover y apoyar la obtención de posgrados del profesorado de carrera de

<sup>27</sup>*Idem.*

<sup>28</sup>Linda Darling-Hammond "Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence", *Education Policy Analisys Archives*, vol. 8, núm. 1 (<http://epaa.asu.edu/epaa/v8n1/index.html#note1>).

<sup>29</sup>Un recuento de los principales programas que se pusieron en marcha, se pueden consultar en el documento de diagnóstico y propuesta de ANUIES (2000).

prácticamente todos los sectores de educación superior, incluidos tecnológicos y educación privada. El programa se denominó Programa de Superación del Personal Académico (Supera) y fue promovido por la Asociación Nacional de universidades e Instituciones de Enseñanza Superior y la Secretaría de Educación Pública. El programa otorgó poco más de 2,000 becas. Posteriormente, en 1998, se creó un programa específico para las universidades públicas: el Programa para el Mejoramiento del Profesorado 1998 (Promep). Además de ofrecer apoyos para estudios de posgrado, en esta iniciativa se agregaron dos componentes más: *a)* estableció como lineamiento general para las instituciones educativas que las nuevas contrataciones debían observar que los aspirantes contaran con grado de maestro o doctor y *b)* recursos para ampliar la planta de personal de tiempo completo. El alcance de estos dos programas, al comienzo de la década actual, no fue muy amplio. En conjunto, entregaron poco más de 5,000 becas. Sin embargo, quedó instalado como lineamiento para las instituciones y para el subsistema que la incorporación de nuevo personal debería contar con estudios de posgrado y con mayor tiempo de dedicación. Si en 1980, del total de personal apenas 17 por ciento estaba contratado de tiempo completo, para el ciclo escolar 1990 la proporción se había incrementado a 25 por ciento, para el 2000 había llegado a 30 por ciento y para el 2005 fue de 38.5 por ciento.<sup>30</sup>

Igualmente, respecto al grado escolar, aunque no existe una serie histórica actualizada que permita precisar el avance para los diferentes tipos de nombramiento del personal docente, por los cálculos que se han realizado, se puede destacar que la planta de personal mayoritaria pasó de apenas haber concluido los estudios de licenciatura, a que al menos 57.2 por ciento contara con ese grado y el porcentaje restante con estudios de posgrado para el final de la década pasada.<sup>31</sup>

<sup>30</sup>En la serie histórica que presentan los Anuarios Estadísticos de ANUIES, es notable que en el quinquenio 1980-1985, al iniciar la crisis económica, se registra la mayor tasa media de crecimiento anual del personal docente: 8.8 por ciento. Y, de hecho, el mayor crecimiento lo experimentan los nombramientos de tiempo completo, con una tasa media de crecimiento anual del 13.4 por ciento, seguido de los de medio tiempo 10.1 por ciento y los de asignatura de 7.5 por ciento. En los quinquenios siguientes la tasa de crecimiento fue menor para todos los tipos de nombramiento, excepto para los de tiempo completo en el periodo 1990-1995. Cfr. *Anuarios Estadísticos de ANUIES 1980-1999*. El hecho es notable porque al inicio de los años ochenta, salvo las previsiones de cada institución y los subsidios estatales, todavía no se establecían los lineamientos generales de una política amplia para el profesorado y, sin embargo, ya se expresaba la tendencia a un crecimiento de los nombramientos de tiempo completo.

<sup>31</sup>Julio Rubio Oca [coord.], *La política...*, op. cit., p. 43. Sin embargo, de acuerdo con esta misma fuente, "73 por ciento del personal académico de las universidades públicas estatales cuenta con un posgrado, de los cuales 23 por ciento posee el doctorado" (p. 118). Una cifra que resulta sorprendente.

Si vemos los datos sobre graduados con estudios de doctorado, las cifras muestran un avance importante entre 1990 y la actualidad. Pero, nuevamente, la línea base en 1990 era muy baja. Por ejemplo, según los datos que se reportan, en 1990 se graduaron 201 personas en este nivel educativo, mientras que en el 2006 la cifra llegó a 2,085. Es decir, los graduados se multiplicaron por un factor de 10 y el total acumulado en el periodo es de poco más de 15,000 personas. Sin embargo, a pesar del aumento, la cifra representa una pequeña proporción si se considera el volumen total del personal en las universidades.

El mismo informe de Conacyt advierte la necesidad de hacer mayores esfuerzos en este terreno: "En los próximos años será esencial promover la matrícula de doctorado y realizar los esfuerzos pertinentes para acrecentar el número de graduados por año dedicados a la labor de la investigación. Si se analiza la matrícula de doctorado en las IES en el 2006 existían un total de 13,279".<sup>32</sup>

En resumidas cuentas, los principales esfuerzos en torno del personal académico se dirigieron a tratar de elevar su nivel de escolaridad y en mejorar sus condiciones de dedicación. Sin embargo, al mismo tiempo quedó instaurado en las rutinas institucionales el esquema de evaluación del rendimiento individual, cuya operación –a pesar de sus reconocidas deficiencias– persiste hasta el presente y con resultados que probablemente han logrado incrementar la actividad, docente o los productos de investigación, simulada o real, pero no su mejora ni tampoco su calidad.<sup>33</sup> Igualmente, para el conjunto del personal, la estructura de incentivos no solamente le indica que debe tener mayor actividad docente o producir más artículos, sino que también debe buscar un mayor grado escolar: la maestría, el doctorado o el posdoctorado. Una trayectoria que está acorde con la dinámica de una carrera académica, el problema es que traza un horizonte aspiracional en el que aparece la actividad de investigación como el punto de llegada y subestima la actividad docente.

#### *Los fondos orientados a la demanda y la normatividad*

El otro elemento que apareció en los años noventa fue la utilización estratégica de los recursos financieros. Ya indicamos antes que, explícitamente,

<sup>32</sup>Conacyt, *Informe general...*, op. cit., p. 57.

<sup>33</sup>Cfr. Alejandro Canales, *La experiencia institucional con los programas de estímulo: la UNAM en el periodo 1990-1996*, Serie Tesis núm. 32, DFE-CINVESTAV, 2001; Ángel Díaz Barriga y Teresa Pacheco Méndez [comps.], *Evaluación y cambio institucional*, México, Paidós, 2007, 227 pp.

la evaluación en sus diferentes modalidades quedó asociada a la distribución de recursos. La asociación no solamente fue en el caso del desempeño individual, sino también para distribuir los fondos para investigación y para el mejoramiento de la infraestructura de las instituciones.

En el periodo 1988-1994 el gasto federal para ciencia y tecnología, en términos corrientes, casi se duplicó: pasó de 2.6 mil millones de pesos a 5.3 mil millones de pesos. La cifra, como proporción del PIB, para una dimensión más exacta de su incremento, pasó de 0.25 a 0.41 por ciento en ese mismo periodo. Esto es, el incremento sí fue significativo.<sup>34</sup> Debe señalarse, sin embargo, que del total de gasto federal, Conacyt solamente controlaba una proporción relativamente menor, porque en ese periodo las actividades de ciencia y tecnología estaban distribuidas en diferentes secretarías y Conacyt solamente controlaba entre el 10 por ciento del total del gasto y terminó con el 18 por ciento del total del gasto.

No obstante, vale la pena destacar que una parte de la proporción de gasto que controlaba centralmente Conacyt, como el propio organismo lo había anunciado en su programa sectorial del periodo, lo haría a través de comités de evaluación, los cuales valoraban la pertinencia o no de asignar los recursos solicitados. La iniciativa formaba parte de las nuevas reglas del juego que se instauraron: asociar recursos financieros a determinados resultados, o de cierta orientación a la demanda, lo que incluía tanto incrementos selectivos de los fondos públicos para determinados programas, incentivos especiales para investigadores por participar en determinadas actividades, como elementos de concurso y competencia para la obtención de fondos adicionales. La proporción de gasto que se canalizó a través de este mecanismo no es muy precisa, pero estaba entre 24 y 26 por ciento del gasto que controlaba directamente Conacyt.<sup>35</sup>

La canalización de recursos a través de fondos especiales tiene relevancia porque iniciaba también, si bien de forma incipiente, un nuevo mecanismo de distribución de los recursos en el ámbito de la ciencia y la tecnología. Un mecanismo que posteriormente sería reconocido en la reforma a la normatividad del sector: la Ley para el Fomento de la Ciencia y la Tecnología de 1999. En esta ley se proponía poner en marcha nuevos instrumentos para

<sup>34</sup>Cfr. Conacyt, *Indicadores de actividades científicas y tecnológicas 1990-1999*, México, 2000.

<sup>35</sup>Según los indicadores de Conacyt, entre 1992 y 1994, casi tres cuartas partes de los apoyos asignados por comités de evaluación fueron para proyectos de investigación y para el fortalecimiento de la infraestructura de las instituciones. Cfr. Conacyt, *op. cit.*

reorientar la actividad científica y tecnológica y, al mismo tiempo respetar la autonomía y libertad de investigación.<sup>36</sup> En el capítulo II de esa ley, estableció casi una veintena de principios orientadores, entre los que destacaron, por ejemplo: que los apoyos se otorgarían previa evaluación de los resultados mediante procedimientos competitivos, y constituirían un antecedente para futuros apoyos; los instrumentos de apoyo debían promover la descentralización; la procuración concurrente de apoyo de recursos públicos y privados, nacionales e internacionales; inversiones crecientes del sector privado mediante incentivos fiscales; los instrumentos de apoyo no afectarían la libertad de investigación. Y, efectivamente, fueron numerosos los cambios que aparecieron en la ley, tanto en la estructura del sistema científico y tecnológico (el cambio de denominación de los hasta entonces centros SEP-Conacyt, la creación del Foro Consultivo o el recurso de revisión en el SNI, por ejemplo) como en los instrumentos para reorientarlo. Destaquemos aquí solamente lo que se refiere a los fondos concursables, los cuales aparecieron por primera vez con rango de ley, como instrumentos de apoyo a la actividad científica. Los fondos sectoriales, se estableció en la ley, serían creados a demanda y mediante convenios con las secretarías de Estado y entidades de la administración pública federal; mientras que los fondos mixtos se integrarían con aportaciones de Conacyt y de los gobiernos estatales y municipales para el fomento de la investigación científica y tecnológica, y se destacó que estos fondos tendrían un importante papel para incentivar la descentralización de las actividades científicas y tecnológicas. En ambos fondos, los recursos se entregarían previo convenio y no serían regularizables.

Sin embargo, los fondos no se pusieron en marcha inmediatamente, en el caso de los fondos mixtos, apenas en el 2001 una docena de entidades federativas emitieron la convocatoria respectiva. Al año siguiente, aumentó ligeramente el número de entidades y la cantidad de convocatorias emitidas, precisamente cuando se produjo la reforma más reciente a la normatividad científica, en la cual los fondos mixtos quedaron prácticamente de la misma forma de la ley anterior.

Sin embargo, el principal problema con los fondos mixtos, desde su instrumentación, han sido las reglas de operación y la distribución de los

<sup>36</sup>Por ejemplo se indicaba: "Estos apoyos se otorgarán sin menoscabo de la libertad de investigación que la fracción VII del artículo 30. de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos consigna a favor de dichas universidades e instituciones de educación superior", Secretaría de Educación Pública, "Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica", *Diario Oficial de la Federación*, viernes 21 de mayo de 1999, p. 24.

recursos. Probablemente se puede atribuir esta situación a que, por un lado, sigue un intrincado procedimiento normativo que va de la convocatoria en los estados, la formación de comités, valoración de propuestas, aceptación, asignación de recursos, seguimiento y evaluación; un largo proceso que prolonga y superpone etapas. Por otro lado, por la intervención de diferentes niveles de gobierno (federal, estatal o municipal) y al interior del gobierno federal entre Conacyt y la Secretaría de Hacienda que hacen difícil la concentración de información.

Las cifras de Conacyt señalan que para el cierre de 2007 los fondos mixtos estaban operando en todas las entidades federativas, con excepción de Oaxaca que estaba en negociación, y según sus datos, en el periodo 2001-2007, el monto de los recursos que había destinado anualmente habían oscilado entre los 213 y los 228 millones de pesos, más otra parte relativamente equivalente de parte de las entidades federativas.<sup>37</sup> Si sumamos ambas cifras el promedio anual es de alrededor de los 400 millones de pesos, una cantidad que representa alrededor del 2 o 3 por ciento del presupuesto que ejerce anualmente Conacyt; una proporción más bien pequeña del total. Obviamente el volumen es mayor si considera el acumulado, que es de 2,251 millones de pesos en el periodo. Pero tal vez el dato más relevante para el argumento que estamos tratando de sostener es que, de los 2,574 proyectos apoyados en el periodo, las universidades estatales han obtenido 41 por ciento del total (1,067 proyectos), mientras que los centros públicos de investigación el 16 por ciento y el resto se distribuye entre empresas y otras instituciones, tanto federales como particulares. En cierta medida es explicable el predominio de las universidades estatales, dado que los fondos mixtos se integran parcialmente con recursos de los gobiernos estatales, y su finalidad es fomentar la descentralización de la investigación científica y tecnológica. No obstante, lo que importa subrayar es que estos fondos forman parte de la estructura de incentivos para orientar al conjunto de instituciones universitarias en torno a la investigación, por tanto son una fuerza de atracción para el personal de las universidades que puede tener las condiciones para participar. Según las cifras del SNI, las universidades estatales concentraban 26.2 por ciento del total de miembros en el 2006.<sup>38</sup> Pero el incentivo también lo es, por lo menos en términos de aspiración, para el personal que labora en las mismas instituciones y que

<sup>37</sup>Conacyt, *Fondos mixtos. Conacyt-Gobiernos de los estados, Estadísticas al cierre de 2007*, Presentación. Dirección Adjunta de Desarrollo Regional y Sectorial, México, s/f.

<sup>38</sup>Conacyt, *Informe general...*, p. 298.

está en la búsqueda de elevar su grado de escolaridad o que ya está en el alguno de los programas de formación. Por el contrario, para el caso de la actividad docente no existe ningún programa o fondo similar que incentive la actividad docente.

#### *La regulación del sector privado*

En primer lugar y a diferencia del sector público, es importante subrayar que apenas hacia el final de los años noventa, y muy notoriamente a partir de esta década, se comenzaron a dar los primeros pasos para intentar regular y orientar el vertiginoso crecimiento de instituciones del sector privado.<sup>39</sup> La educación particular es un tema relativamente amplio y distinto del que interesa en este texto, pero destaquemos solamente la parte que concierne al asunto de los profesores de este sector y de las actividades de investigación.

Normativamente, desde la Constitución Política de 1917, en ese entonces por el principio de laicidad y después, en 1934, por la orientación socialista, los establecimientos particulares, no sin dificultades y a menudo oponiéndose, se han debido sujetar a la vigilancia estatal.<sup>40</sup> En todo caso, hasta principios de los años ochenta, las instituciones de educación superior particulares buscaron el reconocimiento de validez de sus estudios o la incorporación de sus estudios a una Universidad pública autónoma por ley.<sup>41</sup> Sin embargo, desde fines de los años ochenta, han intentado instaurar sus propios mecanismos de acreditación de estudios a través de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares (Fimpes), una organización fundada en 1981, aunque fue hasta 1996 cuando otorgó su primera acreditación.<sup>42</sup> La Fimpes agrupa a 113 instituciones, menos del 5 por ciento

<sup>39</sup>Las cifras muestran que pasaron de apenas una treintena de instituciones particulares en 1950 a 146 en 1980, a 358 en 1990, a 735 en 2000 y a más de 1,500 para el ciclo escolar 2007-2008. Cfr. ANUIES, *op. cit.*, 2000 y *Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno* de FCH, p. 230.

<sup>40</sup>Cfr. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de febrero de 1857", *Diario Oficial*, t. v, 4a. época, núm. 30, 5 de febrero de 1917, pp. 149-161; "Decreto que reforma el artículo 30. y la fracción XXV del 73 constitucionales, *Diario Oficial*, t. LXXXVII, núm. 35, del 13 de diciembre de 1934, pp. 849-851.

<sup>41</sup>Roberto Rodríguez ha realizado una interesante reconstrucción sobre las negociaciones entre la autoridad educativa y las instituciones particulares en torno al Reconocimiento de Validez Oficial (REVOE). Cfr. Roberto Rodríguez, "Relaciones peligrosas", *Suplemento Campus Milenio*, núms. 165, 166, 167 y 168 publicados el 16 y 23 de febrero de 2006, 2, 9 y 16 de marzo de 2006.

<sup>42</sup>Las referencias y cifras sobre Fimpes, salvo que se indique lo contrario, provienen de la página electrónica de la organización: [www.fimpes.org.mx](http://www.fimpes.org.mx) (consultada el 4 de junio de 2008).

del total de instituciones particulares existentes, aunque cabe reconocer que son las de mayor tradición y consolidación del sector; en conjunto concentran cerca de la mitad del total de la matrícula de instituciones particulares.

El punto que cabe resaltar para nuestros fines es que uno de los capítulos del sistema de acreditación de Fimpes se refiere al personal académico, en donde se establecen 30 criterios que deben cumplir en este terreno sus instituciones afiliadas. Tales criterios se refieren al tipo de contratación y tiempo de dedicación que deben observar; la preparación; la actividad a desempeñar; la evaluación; el desarrollo académico, profesional y docente; y la remuneración, reconocimiento y rescisión de contratos. Por ejemplo, señala que las instituciones deben asegurar "la participación adecuada de profesores de carrera en la enseñanza de sus programas de estudio, dependiendo del nivel de cada programa" y según estándares para cada uno. O bien, que todos los profesores deben contar, al menos, con el grado académico del nivel de estudios en el que imparten su curso y diferentes restricciones según nombramiento y actividad que deben asegurar la calidad de la planta de profesores. En particular, respecto a la labor docente señala que la institución demostrará que "cuenta con normas y procedimientos que rijan la labor docente de sus profesores de acuerdo a la misión institucional", entre otros aspectos. Además, respecto a la evaluación, señala que la institución debe diseñar procedimientos de evaluación periódica, y difundir y aplicarlos entre todos los profesores. Un diseño que debe ser claro sobre los criterios a evaluar, cómo se evaluará y cuya práctica recomendada tomará en cuenta la opinión de los alumnos y la evaluación del profesor en el salón de clases por profesores de la misma área de conocimiento; además de demostrar que se utilizan los resultados de evaluación.

El capítulo sobre el personal académico es uno de los 11 capítulos que componen el sistema de acreditación de Fimpes. No obstante, en el supuesto de que efectivamente se lleva a cabo el proceso conforme lo establecen las normas y las instituciones quedan plenamente acreditadas en lo que concierne a su profesorado –y al resto de criterios–, estamos hablando de que la Fimpes integra apenas al 5 por ciento del total de instituciones particulares. Más todavía, las cifras de la propia Fimpes señalan que de sus 113 instituciones afiliadas solamente 75 (66 por ciento) están acreditadas. Es decir, en el mejor de los casos, los lineamientos generales para la regulación de la actividad docente y su evaluación, para las instituciones particulares, se refiere a una proporción relativamente pequeña.

En lo que concierne a las actividades de investigación, no es un tema que interese especialmente a las instituciones particulares, debido sobre todo a que en su mayoría, como lo han registrado los estudios al respecto, están orientadas a satisfacer la demanda de estudios profesionales.<sup>43</sup> Aunque su participación en la matrícula total del posgrado pasó del 17 al 50 por ciento, entre 1990 y el 2008, lo cierto es que en su mayoría se trata de estudios de especialización y maestría en áreas profesionalizantes, puesto que alrededor del 67 por ciento del conjunto de instituciones particulares solamente ofrecen estudios a nivel de licenciatura, otro 27 por ciento ofrece estudios de posgrado pero solamente a nivel de maestría y el resto, que son las menos, se concentran en estudios de licenciatura y posgrado, hasta el doctorado, o bien, solamente a nivel de posgrado.<sup>44</sup> Igualmente, si vemos el número de miembros del SNI con el que cuentan las universidades privadas, también podremos constatar que es poco significativo, alrededor del 4 por ciento del total, para el año 2007.

#### *La planeación estratégica*

En el año 2000, en el marco de la alternancia en el gobierno federal y en continuidad con las líneas de política educativa que se venían impulsando, la autoridad educativa diagnosticaba que no solamente el nivel de escolaridad del personal académico era insuficiente, como reiteradamente hemos anotado aquí, también advertía que no había políticas institucionales ni programas para habilitarlos en actividades docentes.<sup>45</sup>

En correspondencia, la SEP ajustó sus procesos de aseguramiento de la calidad y sus procesos de planeación. En lo que corresponde al primer aspecto, emitió un nuevo acuerdo para los trámites y otorgamiento del RVOE en el 2000, a la vista de que a los pocos meses se crearía el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes) y sería una de las vías para facilitar los trámites de reconocimiento oficial. El Consejo es un organismo acreditador de acreditadores, esto es, confiere reconocimiento

<sup>43</sup> Carlos Muñoz Izquierdo, M. A. Núñez G. y Y. M. Silva Laya, *Desarrollo y heterogeneidad de las instituciones de educación superior particulares*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2004; Adrián Acosta Silva, *La educación superior privada en México*, IESALC-UNESCO, 2005.

<sup>44</sup> Las cifras provienen del Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno de Felipe Calderón, México, 2008, p. 270. Los porcentajes de las instituciones están tomados de Julio Rubio, *La política educativa...*, op. cit., p. 38.

<sup>45</sup> Cfr. Secretaría de Educación Pública, *Programa Nacional...*, op. cit., p. 193.

formal por cinco años –renovables por períodos iguales– a organizaciones cuya actividad sea acreditar programas. Esta medida importa para el caso de las instituciones particulares, y particularmente de Fimpes, porque, como lo sugiere Roberto Rodríguez, implicaba para Fimpes la promoción de su propio sistema de acreditación y el visto bueno de la SEP a tal mecanismo.<sup>46</sup> Efectivamente, el nuevo acuerdo para el otorgamiento de RVOE (Acuerdo 279), en su título IV “Del programa la simplificación administrativa”, previamente negociado con Fimpes, establecía solamente cuatro criterios que si cumplían los particulares podían solicitar su RVOE y obtenerlo en un plazo de 60 días.<sup>47</sup> Los criterios incluían cumplir con requisitos de planta de personal, infraestructura, programas y una antigüedad de 10 años ofreciendo el servicio con reconocimiento, pero sobre todo que las instituciones estuvieran “acreditadas por una instancia pública o privada, con la cual la Secretaría de Educación Pública haya convenido mecanismos de evaluación de la calidad del servicio educativo” (artículo 43, fracción V). Es decir, por alguno de los organismos acreditadores reconocidos por Copaes o bien acreditada por Fimpes.

Uno de los aspectos que conviene destacar es que el Acuerdo estableció requisitos relativamente sencillos de cumplir sobre el personal docente, como niveles de formación y experiencia laboral en correspondencia con los grados a impartir. Aunque para los profesores de carrera señaló que, preferentemente, se requeriría poseer un nivel académico superior a aquel en el que desempeñarían sus funciones y además que debían impartir un determinado porcentaje de los cursos (variable según nivel y tipo de curso). Por ejemplo, ninguno para técnico superior y al menos el 50 por ciento para doctorado. El Acuerdo estableció la salvedad de que si no se alcanzaba el porcentaje establecido de profesores de carrera para cierto programa, la institución debía “presentar a la autoridad educativa para su aprobación, una justificación detallada al respecto conforme al área del conocimiento en que se ubique el plan de estudios, el nivel del mismo, la modalidad educativa, el objetivo general del propio plan y el modelo educativo propuesto para los estudios de referencia” (artículo 10 fracción II).

<sup>46</sup>Roberto Rodríguez, “Relaciones peligrosas. La polémica sobre las universidades patito y las negociaciones SEP-FIMPES en torno al RVOE. Tercera parte”, *Suplemento Campus Milenio*, núm. 167, 2 de marzo de 2006.

<sup>47</sup>SEP, “Acuerdo número 279 por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios de tipo superior”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de julio de 2000.

Habría que considerar que los criterios eran para dar paso a la actividad de los organismos acreditadores, como Fimpes y los reconocidos por Copaes. A su vez, las acreditaciones de estos últimos descansan en las evaluaciones realizadas por los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), organismos no gubernamentales creados en 1991, como parte de una de las líneas de evaluación de la CONAEVA, y cuyo principal propósito era realizar una evaluación diagnóstica de programas académicos y la correspondiente acreditación de programas y entidades académicas.<sup>48</sup> Sin embargo, los CIEES solamente realizaron evaluación diagnóstica y no la acreditación, esta última, como ya lo indicamos, se reservó para los organismos reconocidos por el Copaes, pero descansa en la evaluación de los CIEES, quienes desde el 2001 asignan una calificación al programa evaluado conforme su nivel de consolidación: nivel 1 para los que tienen posibilidad de lograr ya la acreditación; nivel 2 para los que la obtendrán en el plazo medio; y nivel 3 para los que serán acreditados en el largo plazo. Lo que debemos anotar es que cada comité de evaluación, actualmente son nueve, estableció sus propios lineamientos conforme área de conocimiento y en cada uno se consideraron determinados criterios para valoración de la planta de profesores, aunque en su mayoría coincidían en valorarla por la participación de profesores de tiempo completo en la planta de personal, el nivel de formación y las normas de contratación.

Según las cifras más recientes disponibles, entre 1991 y 2007 los CIEES han evaluado 3,300 programas.<sup>49</sup> La cantidad de programas evaluados y sectores ha ido en aumento paulatinamente, aunque en realidad todavía representan una porción relativamente pequeña del total y no todos están acreditados. Desde 1991 y hasta el 2003 solamente se concentró en los programas de las universidades públicas; posteriormente, a partir del 2004, incluyó la evaluación de los programas de las universidades tecnológicas; después, en el 2005, los programas de los institutos tecnológicos federales y algunas instituciones particulares. A pesar de que los más de 3,000 programas evaluados constituyen una cifra importante, debe considerarse que al comienzo de esta década el total de programas (licenciatura y posgrado) sumaban alrededor de 10,000, por lo que la proporción de programas evaluados adquiere otra dimensión. Más todavía, si en el 2007 de los más de

<sup>48</sup>Víctor A. Arredondo, “La estrategia...”, *op. cit.*

<sup>49</sup>CIEES, “Programas educativos de licenciatura y técnico superior evaluados por los CIEES y clasificados en el nivel 1 de su padrón [acreditables]”, *Suplemento* [insertado en el periódico *Reforma*, julio de 2007], 20 pp.

2,000 programas evaluados solamente 1,404 (el 66 por ciento) lograron la acreditación, entonces estamos hablando que frente al total de programas existentes, los acreditados son una proporción más pequeña aún. En resumidas cuentas, al igual que con Fimpes, la evaluación y posterior acreditación de programas bajo la responsabilidad de CIEES y Copaes son, en el mejor de los casos y de llevarse a efecto tal y como lo dicen los lineamientos, para un reducido número de programas y concentrados en los aspectos de nivel de formación y tiempo de dedicación.

Por último, en consecuencia con el diagnóstico del bajo nivel de formación de los profesores y la ausencia de políticas institucionales y programas para habilitarlos como tales, el otro componente que la SEP puso en marcha en esta década fue el de la planeación institucional. En realidad, lo que hizo fue diseñar un programa, a nivel institucional y previendo un proceso participativo, en el que quedaron integradas las diferentes líneas de acción para el subsistema y, lo más importante, asociado a recursos extraordinarios. Lo denominaron Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y su principal cometido, como lo destacó la propia SEP, sería fortalecer la planeación estratégica y participativa en las instituciones y “mejorar la calidad de sus programas educativos y procesos de gestión”.<sup>50</sup>

El tema de la investigación, la actividad docente, su evaluación o incluso el personal académico como tal, no apareció en los objetivos generales del PIFI. Los objetivos pretendían un alcance mayor, entre otros, esencialmente a la posibilidad de cumplir con los planes de desarrollo que cada institución debía elaborar participativamente, elevar la calidad de los programas educativos y homogeneizar la calidad intra e interinstitucionalmente.<sup>51</sup> Sin embargo, el programa en sus diferentes versiones también reconocía la importancia de la participación del personal académico para cumplir con sus propósitos, sobre todo respecto del aprendizaje de los estudiantes y principalmente si se mejoraba la habilitación y consolidación del personal académico. Esto es, nuevamente la preocupación estaba centrada en el incremento de los grados escolares del profesorado y en avanzar en la mejora de condiciones (habilitación) para desarrollar su actividad.

En la evolución de las diferentes versiones del PIFI se fueron realizando ajustes, como la clasificación de los cuerpos académicos en función

<sup>50</sup>Cfr. SEP-SESIC, *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional. Lineamientos para su formulación y presentación*, 2002, México, 19 pp.

<sup>51</sup>SEP-SESIC, Segundo proceso para actualizar el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, Guía PIFI. 3.0., 2003, México, 91 pp.

de su grado de avance (en formación, en consolidación y consolidados) a partir del 2003 y en consecuencia con lo que planteaba el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) o el cumplimiento de un proyecto integral por parte de las dependencias, pero lo que habría que enfatizar es que, nuevamente, el programa tenía como principal destinatario y como punto de llegada al personal de tiempo completo y la presión por realizar investigación.<sup>52</sup> Es decir, la estructura de incentivos generalizada colocaba, nuevamente, en el horizonte de aspiraciones a un personal académico con dedicación exclusiva y centrado en actividades de investigación. El problema es que, por un lado, no todas las instituciones se pueden ajustar a ese perfil y, por otro, no existía, ni existe, un programa similar para incentivar la actividad docente.

Finalmente, como ya lo hemos indicado, hacia mediados de la década actual ya se habían hecho notorios los avances en el terreno de la formación de profesores y en los tiempos de dedicación, sin duda porque eran iniciativas reiteradas en los programas gubernamentales y el efecto se acumulaba, aunque también por la incorporación de las diferentes líneas de acción en los PIFI. No obstante, sobre la actividad docente propiamente, la administración 2000-2006 concluyó sin que se hubiera resuelto el problema de un nuevo marco normativo del programa de estímulos al desempeño del personal docente, uno de los principales ejes que regulan y orientan la actividad del profesorado, y por tanto sin alterar el desempeño del personal académico.

La administración 2007-2012, prácticamente planteó continuar con las mismas líneas de acción que ya se venían realizando. Incluso, en su programa sectorial prescindió del diagnóstico –ya no del personal académico ni siquiera del nivel educativo– y enumeró casi las mismas medidas que la administración precedente había propuesto, aunque casi sin comprometer metas.<sup>53</sup> Por ejemplo, el único compromiso que estableció respecto al personal académico fue que el porcentaje de profesores de tiempo completo con posgrado con cursos de capacitación y actualización pasaría de 56 a 72 por ciento en el periodo.<sup>54</sup> El resto de medidas sobre el profesorado, más bien

<sup>52</sup>Un examen de las iniciativas sobre el profesorado para el periodo 2000-2006 y particularmente las que se plantearon en el PIFI, se puede consultar en: Alejandro Canales y María del Carmen Gilio, “La actividad docente en el nivel superior. ¿Diferir el desafío?”, Mario Rueda (coord.), *La evaluación de los profesores como recurso para mejorar su práctica*, México, UNAM-IISS, Plaza y Valdés, 2008, pp. 17-38.

<sup>53</sup>Secretaría de Educación Pública, *Programa sectorial...*, op. cit.

<sup>54</sup>Ibidem, p. 15.

se plantearon en términos generales, sin precisar tiempos ni formas, tales como: continuar con el Promep; "aumentar las plazas y apoyos destinados a la incorporación de nuevos profesores de tiempo completo con perfil deseable"; "promover la renovación de las prácticas docentes, establecer incentivos a la innovación educativa y favorecer el establecimiento de un sistema de evaluación y certificación de profesores"; o bien, "propiciar el desarrollo de la carrera académica, revisar de manera integral las condiciones laborales y los estímulos al personal académico y diseñar mecanismos para hacer posible la recuperación de su salario", entre otras (p. 27). Desafortunadamente, el programa no precisó cómo, cuándo ni cuál sería el alcance de estas medidas. Todavía menos lo hizo respecto al tema de evaluación, ahí ni siquiera mencionó el problema de la normatividad de los programas de incentivo, de forma ambigua simplemente indicó que se promoverían "reformas al marco jurídico para contribuir a dar objetividad y confiabilidad a los procesos de evaluación, acreditación y certificación" (p. 59).

## Conclusiones

En resumidas cuentas, como se anotó en las páginas previas, el diagnóstico coincidente desde fines de los años ochenta es que el personal académico de las instituciones de educación superior, y particularmente de las universidades, presentaba serias deficiencias en su nivel de calificaciones formales y su tiempo de dedicación era más bien irregular, por tanto los esfuerzos de las iniciativas se dirigieron precisamente a tratar de mejorar ambos aspectos.

El supuesto ha sido que si una institución educativa cuenta con una planta de personal con altos niveles de formación (o de grados escolares) y se dedica de tiempo completo a la actividad, necesariamente será un buen académico (tanto investigador como profesor) y por tanto elevará la calidad educativa. En efecto, los estudios sobre eficacia escolar, así como sobre los factores más sobresalientes que influyen en el aprendizaje y sobre la calidad educativa, muestran que las características o calidad del docente es uno de los factores más decisivos al interior de los marcos institucionales. Es decir, considerando tales evidencias, son correctas las medidas que se adoptaron para el profesorado.

Las cifras sobre el personal académico han sido muy cambiantes en las últimas tres décadas y no son actualizadas de forma permanente, tanto en lo que se refiere a grados escolares como en tiempo de dedicación, edad o tipo de

régimen. Además, a la fecha persiste el problema de que no se conoce el dato exacto del número de profesores que laboran en las instituciones, oficialmente solamente se cuenta con el dato de plazas académicas, pero no el de personas. Sin embargo, por los datos que se conocen, se puede advertir que se han logrado avances muy importantes en correspondencia con el diagnóstico que se hizo: el profesorado de tiempo completo se incrementó 13 puntos porcentuales en el lapso de las últimas tres décadas y casi en la misma proporción disminuyó el de asignatura, y ahora cuatro de cada diez profesores cuentan con estudios de posgrado. Los resultados han sido más notorios para los profesores de tiempo completo –el perfil que se ha privilegiado– y especialmente en las universidades estatales en la última década, en donde los profesores de tiempo completo con estudios de posgrado casi se duplicó y el volumen de profesores habilitados de tiempo completo se incrementó 66 por ciento.<sup>55</sup>

No obstante, a pesar de los resultados positivos que se pueden mostrar en la composición del personal, el problema es que las iniciativas y programas que se han adoptado, siguen una estructura de incentivos que alienta al conjunto de instituciones y profesorado a realizar actividades de investigación y a subestimar la actividad docente. Se supone que las funciones de una Universidad, por ello la denominación, se distribuyen equilibrada y razonadamente entre la investigación, la docencia y la difusión; por tal motivo se insiste en que no se puede concebir a un investigador que no enseñe o a un profesor que no investigue y por eso la distribución de funciones en la mayoría de universidades. Es un debate aparte el vínculo entre ambas funciones y merecería un tratamiento por sí mismo, pero lo que conviene notar es que en la actualidad, tanto por la dinámica de avance del conocimiento como por el reiterado discurso de sociedades o economías basadas en el conocimiento, el tema de la investigación o de la generación de nuevos conocimientos ha adquirido un lugar central en las políticas hacia las instituciones educativas y en los modelos de Universidad, una de cuyas expresiones es la competencia institucional en los nuevos campos de conocimiento (biotecnología o nanotecnología, por ejemplo) o en la relevancia que se le otorga a las clasificaciones internacionales de universidades (los rankings). Los países en desarrollo no han estado exentos de ese debate, pero en ellos se ha tratado más bien de una preocupación relativamente simulada, porque difícilmente pueden orientar sus subsistemas en las condiciones en las que funcionan la mayoría de sus instituciones o competir

<sup>55</sup>Julio Rubio, *op. cit.*, pp. 63 y ss.

internacionalmente con las universidades de los países llamados centrales, por ello se ha sugerido que concentren sus esfuerzos en una o dos instituciones y que no aspiren a ingresar en la arena de las instituciones de primer nivel sino, realistamente, en el segundo circuito.<sup>56</sup>

Sin embargo, la estructura de incentivos que se ha adoptado en el subsistema de educación superior en México, precisamente, ha privilegiado el modelo de investigación para el conjunto de instituciones educativas y ha menospreciado la actividad docente. La existencia misma del SNI, los criterios o los perfiles en la evaluación del desempeño individual, los beneficiarios de los fondos competitivos o el personal que puede optar por avanzar en grados escolares, así lo muestra. No necesariamente la dedicación de tiempo completo o la obtención de un posgrado se traducen en la calificación para realizar actividades de investigación, como tampoco en la calificación para una mejor actividad docente. Tal vez pueden ser condiciones que mejoren las condiciones laborales del personal, su carrera y probablemente su desempeño, pero nada asegura que también mejore la efectividad y la eficacia de su labor; la relación no es directa ni inexorable.

Además, aunque el volumen de profesores de tiempo completo se ha incrementado, todavía sigue siendo menor respecto del total de personal (menos de la mitad) así que hablamos de una proporción minoritaria que cumple el perfil establecido. Sin embargo, el personal de tiempo completo no es el que se identifica fundamental ni exclusivamente con la actividad docente, puesto que se espera que además investigue y realice tareas de difusión. Si bien es posible que una proporción importante de profesores que contaban con nombramiento de asignatura pasaran a ocupar un puesto de tiempo completo, lo cierto es que los profesores de asignatura no han sido ni son el centro de atención de las iniciativas, tampoco, por tanto, la docencia ha ocupado un lugar relevante. En definitiva: la imagen objetivo que las líneas de política de las últimas décadas han dibujado no corresponde con la del docente, en todo caso se identifica más con un modelo de académico que ha privilegiado la investigación como función deseable, pero que es imposible que el conjunto de instituciones la pueda realizar.

Entonces, la estructura de incentivos del sistema educativo funciona para desalentar la actividad docente e impulsar el desarrollo de otras funciones que directamente se le oponen. Además del SNI que expresamente

recompensa tareas de investigación y no las de docencia, está el acicate de buscar mayores grados escolares que motivan el abandono del aula para realizar otras funciones, o la fuga hacia arriba de los niveles educativos: de la docencia a nivel bachillerato a la del nivel profesional, y de ésta a la del posgrado, o bien, a la dedicación exclusiva a las tareas de investigación. Las recompensas que se otorgan por realizar una u otra actividad, sean económicas o simbólicas y como lo sabe el conjunto del personal, no son similares en uno y otro caso. Por ello tampoco es de extrañar el poco aliciente que ofrece la actividad docente y su debilidad.

En estos términos, habría que reconocer que algunas de las medidas que se adoptaron en el subsistema de educación superior tuvieron la virtud de tratar de mejorar las precarias condiciones de dedicación y los grados escolares del personal, condiciones que parecían imprescindibles para mejorar la calidad educativa. Sin embargo, al mismo tiempo, quedó instalada una estructura de incentivos que tiende a reforzar la búsqueda de grados y la dedicación exclusiva para abandonar las actividades docentes, y para acercarse al modelo de Universidad de investigación (o de clase mundial) como modelo dominante, pero sin la posibilidad de que se convierta en realidad para la gran mayoría de instituciones, las cuales están más bien presionadas por cubrir las actividades docentes de una pujante demanda de estudios profesionales. El problema es doble: por un lado, persistir en un modelo que ni se puede poner en práctica ni se ajusta a todas las instituciones y, por otro, abandonar al deterioro una actividad que es central para la mayoría de universidades y para la formación de miles de jóvenes. Después de casi dos décadas de experimentar con un esquema de incentivos que ha probado no ser el mejor camino para recompensar a los buenos profesores y alentar a quienes no lo son para que lo intenten, probablemente es tiempo de rectificar.

## Bibliografía

- ACOSTA SILVA, Adrián (2005), *La educación superior privada en México*, IESALC-UNESCO.
- ALTBACH, Philip (2007), "Peripheries and Centres: Research Universities in Developing Countries", *Higher Education Management and Policy*, vol. 19, núm. 2, OCDE, pp. 111-134.
- ARREDONDO, Víctor A. (1992), "La estrategia general de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior", en *Evaluación, promoción de la calidad*

<sup>56</sup>Philip Altbach, "Peripheries and Centres: Research Universities in Developing Countries", *Higher Education Management and Policy*, vol. 19, núm. 2, OCDE, 2007, pp. 111-134.

- y financiamiento de la educación superior; experiencias en distintos países*, México, SEP, CONAEVA, pp. 157-170.
- \_\_\_\_\_, (1991), "¿A dónde debe conducir la evaluación de la educación superior?", en *Revista de la Educación Superior*, núm. 79, pp. 159-172, México, ANUIES.
- CANALES, Alejandro (2001), *La experiencia institucional con los programas de estímulo: la UNAM en el periodo 1990-1996*, Serie Tesis núm. 32, DIE-Cinvestav.
- \_\_\_\_\_, y María del Carmen Gilio (2008), "La actividad docente en el nivel superior: ¿Diferir el desafío?", en Mario Rueda (coord.), *La evaluación de los profesores como recurso para mejorar su práctica*, México, UNAM-IISUE, Plaza y Valdés, pp. 17-38.
- COOMBS, Phillip (coord.) (1991), *Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México*, México, SEP/FCE.
- DARLING-HAMNOND, Linda (2000), "Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence", *Education Policy Analisys Archives*, vol. 8, núm. 1 (<http://epaa.asu.edu/epaa/v8n1/index.html#note1>).
- DÍAZ BARRIGA, Ángel y Teresa Pacheco Méndez (comps.) (2007), *Evaluación y cambio institucional*, México, Paidós, 227 pp.
- FUENTES MOLINAR, Olac (1991), "La agenda política de los 90: las cuestiones críticas", *Universidad Futura* 3 (8 y 9), UAM-A, pp. 5-12.
- GIL ANTÓN, Manuel (2004), "Amor de ciudad grande: una visión general del espacio para el trabajo académico en México", en Philip G. Altbach (coord.), *El ocaso del gurú. La profesión académica en el tercer mundo* (Cultura universitaria/Serie ensayo 77), México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- GIL ANTÓN, Manuel et al. (1994), *Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos*, México, UAM-A.
- IBARRA COLADO, Eduardo (1993), "Neoliberalismo, educación superior y ciencia en México. Hacia la conformación de un nuevo modelo", en E. Ibarra Colado (coord.), *La Universidad ante el espejo de la excelencia. En juegos organizacionales*, México, UAM-I.
- KENT SERNA, Rollin (1986a), "¿Quiénes son los profesores universitarios? Las vicisitudes de una azarosa profesionalización", *Crítica* 86(28), México, UAP.
- \_\_\_\_\_, (1986a), "Los profesores y la crisis universitaria", *Cuadernos Políticos* (46), México, Era, pp. 41-54.
- MENDOZA ROJAS, Javier (2008), *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 380 pp.
- MESSMACHER, Miguel (2000), "Políticas de estabilización en México, 1982-2000", en Banco de México, *Estabilización y política monetaria: la experiencia internacional*, México, pp. 355-397.
- MUÑOZ GARCÍA, Humberto (2002), *Universidad: política y cambio institucional* [Colección: Problemas Educativos en México], México, CESU-UNAM y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 259 pp.
- MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos, M. A. Núñez G. e Y. M. Silva Laya (2004), *Desarrollo y heterogeneidad de las instituciones de educación superior particulares*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- NEAVE, Guy (1990), "La educación superior bajo la evaluación estatal. Tendencias en Europa occidental 1986-1988", *Universidad Futura* 2(5), México, UAM-A, pp. 4-16.
- PADUA, Jorge (1994), "La crisis en la educación superior y la reforma de las universidades", en Roberto Rodríguez Gómez y Hugo Casanova Cardiel (coords.), *Universidad contemporánea: racionalidad política y articulación social*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad, Miguel Ángel Porrúa, pp. 111-169.
- RODRÍGUEZ, Roberto (1994), "La modernización de la educación superior en perspectiva", en Roberto Rodríguez Gómez y Hugo Casanova Cardiel (coords.), *Universidad contemporánea. Racionalidad política y vinculación social*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad, Miguel Ángel Porrúa, pp. 171-197.
- \_\_\_\_\_, (2006), "Relaciones peligrosas". *Suplemento CampusMilenio*, núm. 165, 166, 167 y 168 publicados el 16 y 23 de febrero, 2, 9 y 16 de marzo de 2006.
- RUBIO OCA, Julio (coord.) (2006), *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: un balance*, Secretaría de Educación Pública-Fondo de Cultura Económica.

## Documentos

- ANUIES (2000), *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de ANUIES*, México.
- \_\_\_\_\_, *Anuario Estadísticos 1980-1999*, México, ANUIES.
- CONACYT, *Informe general del estado de la ciencia y la tecnología 2007*, México.
- \_\_\_\_\_, *Fondos mixtos. Conacyt-Gobiernos de los estados. Estadísticas al cierre de 2007*. Presentación. Dirección Adjunta de Desarrollo Regional y Sectorial, México, s/f.
- CONACYT (2000), *Indicadores de actividades científicas y tecnológicas 1990-1999*, México.
- Poder Ejecutivo Federal (1989), *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México.
- Presidencia de la República (2007), *Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno*, Felipe Calderón Hinojosa, México.
- \_\_\_\_\_, (2008), *Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno*, Felipe Calderón Hinojosa, México.
- Secretaría de Educación Pública (1993), "Ley General de Educación", *Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio.

- \_\_\_\_\_, (1999), "Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica", *Diario Oficial de la Federación*, viernes 21 de mayo.
- \_\_\_\_\_, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México.
- \_\_\_\_\_, *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México.
- SEP-SESC (2002), Programa Integral de Fortalecimiento institucional. Lineamientos para su formulación y presentación, México.
- \_\_\_\_\_, (2003), Segundo proceso para actualizar el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, Guía PIFI. 3.0. México.

## Las universidades públicas: política, diferenciación y desigualdad institucional

Humberto Muñoz García\*

### Introducción

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

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

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

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

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

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

Las universidades públicas disputan sus recursos con el gobierno y son puestas en pugna por la competencia de recursos financieros extraordinarios, depositados en una bolsa limitada, para cumplir con sus objetivos de crecimiento y desarrollo académico. Así, el sistema de educación superior gravita en torno a desigualdades. Donde las universidades con menos recursos económicos y más dificultades para hacer una educación de calidad, son también las instituciones que tienen más dificultades para conectarse a la dinámica de la producción de conocimiento nacional e internacional<sup>2</sup> y cumplir a plenitud sus funciones. Más todavía, las distancias económicas y académicas entre las universidades públicas dificultan su integración en

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

<sup>2</sup>Véase el texto de García Canclini (2006).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Primera parte

### *Política y estratificación institucional*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el marco de esta política de financiamiento a la educación superior se encuentran una serie de repercusiones para las universidades públicas. La primera es que la división en el subsidio, entre ordinario y extraordinario, ha trastocado la noción de lo público. Si bien hasta los años ochenta del siglo pasado la diferenciación público/privado<sup>8</sup> en este nivel educativo había sido muy marcada (Levy 1986), se han gestado cambios que hoy hablan de la privatización de la universidad pública.<sup>9</sup> A la competencia por fondos extraordinarios se le ha asociado con la introducción de criterios de mercado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *El contexto de la educación superior*

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

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

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

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

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

<sup>14</sup>Se puede formular la hipótesis de que la matrícula del sector privado encuentra su límite de crecimiento en la distribución del ingreso nacional. Lo cual tiene implicaciones para que el gobierno no abra nuevas instituciones para sortear el crecimiento de la demanda.

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

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

El gasto que los gobiernos federal y estatal dedican a las universidades públicas ha cambiado con el tiempo. Se ha dado una tendencia a que el primero disminuya su contribución proporcional, que pasó de 70.2 por ciento en 1991 a 64.6 en el 2003 y a 66.5 en el 2005.<sup>18</sup> En Veracruz, el gobierno local aporta más de la mitad al gasto de su universidad. En Coahuila, Sonora y Quintana Roo la participación del gobierno local es paritaria con el federal. En otras seis entidades, el gobierno local cubre más de dos quintas partes del subsidio ordinario. Se aprecia, por el contrario, que hay cinco universidades que dependen en más del 85 por ciento de fondos de la federación para su subsistencia. Ellas son las universidades de Durango, Guerrero, Oaxaca, Sinaloa y Yucatán (cuadro 2 del anexo).<sup>19</sup> Desde nuestro punto de vista, el grado de dependencia del subsidio federal, en combinación con el estatal, condiciona en buena medida las posibilidades de desarrollo institucional y el juego político para que las autoridades institucionales puedan promoverlo.

#### *La diferenciación y la desigualdad institucional*

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

<sup>16</sup>Véase ANUIES 2006, p. 167.

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

<sup>18</sup>Los datos provienen de Muñoz (2006: 90) y de Rubio (2006: 200).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>20</sup>Las universidades de Oaxaca y Quintana Roo, que están en este estrato, no aparecen en el ranking de las 100 mejores universidades del país. Se agrega a ellas Guerrero. Las tres sumadas apenas alcanzan la cifra de 52 investigadores nacionales.

<sup>21</sup>La universidad de Guadalajara y la de Nuevo León están entre las cinco universidades estatales mejor evaluadas en el "Gran Ranking" de 2008 realizado por Selecciones. Puebla y la Vera-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *Una problemática política compleja*

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

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

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

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

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

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

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

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

## Segunda parte

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

### *Una cuestión de fondo*

Las universidades públicas han sido un pilar para la modernización de México (Loaeza, 1999). Pero recientemente se han desenvuelto en un clima de crítica constante contra su eficiencia y con demandas crecientes de la sociedad. Todo ello ocurre en medio de una problemática económica y política bastante compleja. Forma parte central de esta problemática la reducción de la esfera de lo público. Que ha sido acompañada por el debilitamiento de las instituciones<sup>36</sup> que, como la universidad, juegan un papel trascendente justo en mantener y recrear la esfera pública. Lo cual resulta paradójico por la importancia que tiene la academia, la información sistemática y la producción de conocimiento en las universidades públicas para la construcción de una vida democrática en la sociedad (Giroux, 2004). Claramente dicho, una esfera pública vital y dinámica es esencial para que opere la universidad pública, y esta última es crucial para que exista la primera de una manera sana. Aquí, como en otros países, la imposición de

<sup>36</sup>La política gubernamental de evaluación y control a distancia ha tenido el efecto de desinstitucionalizar a las universidades. La idea de desinstitucionalización se recoge de Suárez y Muñoz (2004).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El carácter público de la universidad deviene de su vocación por atender los problemas nacionales y del entorno social que comparte; tiene una composición social pluriclasista y admite en su interior que sus miembros tengan concepciones comprehensivas distintas del mundo. Acepta la pluralidad. Los resultados de su actividad son públicos;<sup>38</sup> se puede acceder a ellos, y están dirigidos a toda la sociedad que le formula demandas, cuya satisfacción sirve al interés y al bienestar común. En este sentido, la universidad pública es una institución abierta.

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

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

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

<sup>38</sup>En sus resultados encuentra su "razón de ser social" (Marginson, 2005).

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

#### Consideraciones finales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>30</sup>Coraggio (2002) usa el término de universidades “parciales” para referirse a aquellas que no cubren toda la gama de campos disciplinarios o bien que no llevan a cabo todas las funciones o las llevan a cabo sin estar integradas.

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

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

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

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

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

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

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

## Anexo

*Cuadro 1*  
MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CICLO ESCOLAR 2005-2006<sup>a</sup>

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

<sup>a</sup> Preliminar.

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

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

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

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

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

Fuente: ANULES y SEP/SESC.

**Cuadro 4**  
INDICADORES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES

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

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

**Cuadro 5**  
DIFERENCIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES

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

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

## Bibliografía

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

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

Presupuesto federal de educación superior:  
un nuevo ciclo de negociación para 2008  
Javier Mendoza Rojas

## Introducción

El financiamiento de la educación superior constituye uno de los temas centrales de las agendas contemporáneas de organismos internacionales y nacionales. En 2006 se realizó una reunión internacional organizada por Global University Network for Innovation, con el tema La Educación Superior en el Mundo 2006. La Financiación de las universidades, en la que se analizaron las experiencias internacionales globales y regionales en la materia, y se hizo público el consenso obtenido por los participantes para fortalecer el papel de los estados nacionales en el sostenimiento de las instituciones públicas de educación superior, considerando el papel estratégico que cumplen en las denominadas sociedades del conocimiento (GUNI, 2006). Por su parte, el tema del financiamiento en México ha sido tratado en incontables ocasiones por parte de diferentes actores universitarios, sociales y políticos. La Asociación Nacional de universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), principal agrupación representativa de la educación superior en el país, desde su constitución hace casi sesenta años, ha venido tratando de manera permanente el tema desde distintas ópticas, y ha formulado propuestas a los gobiernos y a los legisladores para contar en México con una política de largo plazo que dé seguridad a las universidades para su desarrollo. De manera particular, en los años que van de la presente década la ANUIES ha fortalecido su papel de gestor ante los poderes públicos, para lograr un financiamiento suficiente para el desarrollo de las funciones sustantivas de las instituciones con altos estándares de calidad.<sup>1</sup>

El estudio de la experiencia reciente en materia de negociación y cabildeo para la determinación del presupuesto federal para las instituciones públicas

<sup>1</sup>La más reciente propuesta de la ANUIES para el financiamiento se encuentra en *Consolidación y Avance de la Educación Superior en México: elementos de diagnóstico y propuesta* (ANUIES, 2006).

de educación superior constituye una veta importante para el conocimiento de las políticas dirigidas al sector. En la dinámica de negociación presupuestal y sus resultados se implica la respuesta de las instituciones educativas a las iniciativas del gobierno federal en la materia. Documentar y analizar cómo se da el proceso en un ejercicio fiscal es ilustrativo para explorar los nuevos mecanismos para la determinación de políticas públicas relacionadas con el sostenimiento de la educación superior en nuestro país.

En este texto se revisa el proceso de negociación y determinación del presupuesto de educación superior que formó parte del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2008. El trabajo se estructura en seis partes: antecedentes de la negociación presupuestal para las Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES); proyecto de presupuesto del Ejecutivo federal; solicitudes de las universidades públicas agrupadas en la ANUIES; proceso de negociación en la Cámara de Diputados; presupuesto aprobado, y conclusiones.

#### Antecedentes

El proceso de cabildeo presupuestal en el Congreso, en los años que van del presente siglo, ha adquirido características inéditas como resultado de la alternancia en el Ejecutivo federal, la nueva composición política del Congreso de la Unión en la que ningún partido detenta la mayoría absoluta, y la emergencia de nuevos actores en la sociedad civil.<sup>2</sup> Una vez que el proyecto de presupuesto federal para las IPES está en el ámbito de la Cámara de Diputados –instancia legislativa encargada de aprobar el PEF–, se desata un intenso proceso de cabildeo y negociación en las que participan diferentes actores: rectores de instituciones federales y estatales de educación superior, organismos colectivos de instituciones, sindicatos universitarios, diputados federales, diputados locales, gobernadores, partidos políticos y hasta funcionarios públicos. Los diferentes grupos de interés-entendidos como aquellos grupos o asociaciones que buscan influir en las políticas públicas en la dirección que le conviene, pero sin asumir la responsabilidad directa que está a cargo del gobierno o de los legisladores (Galaviz, 2006)– desplie-

gan algún tipo de estrategia para incidir en la decisión que los diputados tomen respecto a los recursos federales que se asignarán a las instituciones y a los programas de apoyo a la educación superior. Durante este proceso se ejercen acciones directas e indirectas de presión para obtener los resultados deseados: desplegados de prensa, reuniones con las comisiones legislativas de Educación Pública y Servicios Educativos y de Presupuesto y Cuenta Pública, encuentros con diputados y con los coordinadores de los distintos grupos parlamentarios y sus coordinadores, etcétera.

La ANUIES, como asociación que representa a las principales instituciones de educación superior del país y más reconocida a nivel nacional e internacional, desde 2001 ha reforzado sus acciones de cabildeo y negociación presupuestal en el ámbito federal; en estos años ha sido un interlocutor con el Congreso para la determinación del presupuesto, y ha incidido de manera favorable para la aprobación de ampliaciones por parte de la Cámara de Diputados a los proyectos de presupuesto presentados por el Ejecutivo a las tres últimas legislaturas: en seis años, de 2002 a 2007, se obtuvieron ampliaciones presupuestales para educación superior por más de 31,000 millones de pesos. La negociación para el presupuesto de 2008 se situó en esta trayectoria de incidencia en tres legislaturas (LVIII, LIX y LX).

El presupuesto para las IPES se integra con los recursos provenientes de tres fuentes: el subsidio federal, el subsidio estatal y los ingresos propios. Solamente reciben recursos federales: las universidades públicas federales (UNAM, UAM y UPN), las instituciones federales de educación superior tecnológica (IPN, CETI e institutos tecnológicos) y otras instituciones que imparten educación superior (Cinvestav, Colmex y UAAAN). Los organismos públicos descentralizados de los gobiernos de los estados reciben recursos por parte del gobierno federal y de los respectivos gobiernos estatales. Entre ellos se encuentran las universidades públicas estatales, las universidades politécnicas, las universidades interculturales, las universidades tecnológicas, los institutos tecnológicos de estudios superiores y otras instituciones estatales que reciben apoyo financiero solidario por parte de la federación.

La concurrencia en el sostenimiento de las IPES está normada en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, en la que se establece que la Federación, los Estados y los Municipios prestarán, dentro de sus respectivas jurisdicciones, el servicio público de educación superior, aclarando que la prestación de este servicio se hará “atendiendo a sus necesidades y posibilidades”. Esta Ley no señala compromisos específicos en materia de financiamiento a la educación superior, tal como se establece en el artículo

<sup>2</sup>En el libro *Cabildeo Legislativo para el presupuesto federal de educación superior. Papel de la ANUIES y resultados en el período 2001-2007* analizo las condiciones políticas surgidas con la transición política del país que enmarcan los procesos de cabildeo presupuestal iniciados a partir del gobierno de Vicente Fox.

25 de la Ley General de Educación,<sup>3</sup> en el cual se establece la obligatoriedad de destinar al menos el uno por ciento del PIB a investigación científica y desarrollo tecnológico en las IPES. El artículo 11 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior establece que el apoyo se dará con la asignación de recursos públicos “disponibles”.

A fin de desarrollar la educación superior en atención a las necesidades nacionales, regionales y estatales y a las necesidades institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura, el Estado proveerá a la coordinación de este tipo de educación en toda la República, mediante el fomento de la interacción armónica y solidaria entre las instituciones de educación superior y a través de la asignación de recursos públicos disponibles destinados a dicho servicio, conforme a las prioridades, objetivos y lineamientos previstos por esta ley.

De este modo, los recursos públicos que los gobiernos federal y estatales destinan a la educación superior forman parte de los presupuestos de egresos, cuyos montos son aprobados anualmente por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y los respectivos congresos locales. Pese a la disposición de la Ley General de Educación, en la determinación de los montos presupuestales, no se tiene como referencia el alcance del porcentaje del PIB establecido. Año con año se fijan los recursos como resultado de las disposiciones presupuestales propuestas por los ejecutivos federal y locales, así como de las negociaciones que se realizan al interior de los órganos legislativos.

Los recursos federales que anualmente se asignan a educación superior se enmarcan en el PEF. El proceso que se sigue para su determinación está normado en la Constitución y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La programación y presupuestación se realiza con apoyo en el anteproyecto que entrega la SEP a la SHCP, en el cual se presentan los resultados de la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de las metas y los objetivos establecidos en el ejercicio fiscal anterior, así

<sup>3</sup>“El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado –Federación, entidades federativas y municipios–, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1 por ciento del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas” (artículo 25. Ley para la Coordinación de la Educación Superior).

como los indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales para el año que se presupuesta.

#### Integración del proyecto de presupuesto para las IPES

Durante el proceso de integración del anteproyecto de presupuesto para las IPES al interior de la SEP, se tiene que realizar una negociación de cada unidad responsable con la titular de la Secretaría y con la Oficialía Mayor. El proceso inicia con la comunicación de la SHCP a la SEP del “techo presupuestal” para el siguiente año. En el área de la Oficialía Mayor –en la que se realiza la integración del anteproyecto– se realiza un primer ejercicio de presupuestación, que es comunicado a las diferentes subsecretarías, dándose una negociación de los techos presupuestales para cada una de las unidades responsables. Por la magnitud de los recursos implicados, la negociación se da en primer término entre los niveles o tipos educativos (educación básica, educación media superior y educación superior), considerando los programas de cada uno de ellos y, en su caso, los nuevos programas a proponer.

Para el caso de educación superior, el proyecto de presupuesto destinado a las IPES federales (cada una de ellas es una unidad responsable específica), se determina por las instancias centrales de la Secretaría encargadas de la integración del presupuesto. En su caso, los titulares de estas instituciones presentan sus requerimientos financieros para el año fiscal y presionan a la titular de la Secretaría para que el proyecto presupuestal cuente con recursos suficientes.

Las universidades públicas estatales (UPE), las universidades politécnicas, las universidades interculturales y otras universidades estatales que reciben apoyo solidario de la federación, reciben sus recursos a través de la Dirección General de Educación Superior Universitaria; los recursos que se les otorgan tienen como programa presupuestal el denominado “subsidios federales para organismos descentralizados estatales” (ODE). Alrededor de las dos terceras partes del subsidio público de las UPE es federal, con un amplio rango de variación que va de del 50 por ciento o menos, a cerca del 90 por ciento; las universidades politécnicas y las interculturales se financian con recursos públicos a partes iguales entre la federación y los gobiernos de los estados.

Por su parte, los institutos tecnológicos se encuentran ubicados administrativamente en la Dirección General de Educación Superior Tecnológica. Los institutos federales se enmarcan en el programa presupuestal

“provisión de servicios de educación técnica”, mientras que los institutos descentralizados reciben la partidas de subsidios a ODE, a partes iguales con los gobiernos de los estados. Las universidades tecnológicas, que también son organismos descentralizados de los estados, se encuentran en la Coordinación General de universidades Tecnológicas y sus recursos de igual manera son subsidio a ODE con 50 por ciento de participación federal. Por último, la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación también recibe recursos clasificados en la subfunción de educación superior para apoyar los procesos de mejoramiento de la calidad de las escuelas normales y para programas de becas a estudiantes.<sup>4</sup>

Todas estas dependencias forman parte de la Subsecretaría de Educación Superior. De ahí que el subsecretario tenga que hacer una integración de los proyectos presupuestales de cada uno de los subsistemas, conciliando sus necesidades financieras, las que siempre superan los techos financieros establecidos por la SHCP.

De este modo, se da un proceso complejo para la determinación de los anteproyectos presupuestales al interior de la SEP que conlleva negociaciones de diverso tipo que culminan con la aprobación del proyecto a ser presentado a Hacienda por parte de la titular de la SEP. En estas negociaciones la correlación de fuerzas entre las diversas áreas de la Secretaría y el peso político de los funcionarios juega un papel importante. Para el caso de educación básica, la fuerza del SNTE se hace presente al momento de determinar los proyectos de presupuesto, habida cuenta que el Subsecretario de Educación Básica, Fernando González Sánchez es el yerno de Elba Esther Gordillo, líder del gremio magisterial, además de que históricamente el sindicato ha tenido una fuerte presencia en la estructura de la SEP, al grado de desdibujar las responsabilidades institucionales y gremiales.

Para el proyecto de presupuesto de 2008, la Subsecretaría de Educación Superior obtuvo una negociación favorable para las universidades públicas estatales, al lograr que los seis fondos de financiamiento extraordinario aprobados por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal de 2007 nuevamente estuvieran considerados en el proyecto de presupuesto, hecho inédito hasta el momento, pues los fondos que eran aprobados por

<sup>4</sup>No obstante que la educación superior imparte estudios de nivel superior (licenciatura y posgrado), el financiamiento federal de las escuelas normales se da a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal del Ramo 33, dada la naturaleza descentralizada del servicio a partir del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica de 1992.

los legisladores para un año, en el proyecto del siguiente ejercicio fiscal eran eliminados en la iniciativa del Ejecutivo, teniendo que negociarse su continuación en el Congreso. Tal vez por tratarse del primer ejercicio en el que las nuevas autoridades participaron plenamente en la formulación del proyecto de presupuesto se tuvo este logro.<sup>5</sup> Si bien, como veremos más adelante, no se blindaron todos los recursos que en 2007 se habían asignado a las IPES, al menos se tuvo un mejor punto de arranque para las negociaciones en la Cámara de Diputados respecto de las que se habían dado en años previos.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008 tuvo como antecedente inmediato la aprobación de la Reforma Hacendaria que dotó de mayores recursos para gasto público. Tal como lo establecen las disposiciones legales, el 8 de septiembre de 2007 el Ejecutivo presentó al Congreso el paquete económico para 2008 cuyos principales componentes son la iniciativa de Ley de Ingresos (LIR) y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF). Tres meses antes había sido presentado por el Gobierno Federal al cuerpo legislativo el paquete de Reforma de la Hacienda Pública que, con diversas modificaciones a la iniciativa, fue aprobada seis días después de la presentación del paquete económico. Por el desfase de los tiempos, en la exposición de motivos del PPEF se incorporó un apartado denominado “Destino de los Recursos de la Reforma Hacendaria” en el que se estimaban 80,000 millones de pesos adicionales para el Gobierno federal y se especificaba su destino. De este monto, para educación se estimaron 4,407.3 millones de pesos que se destinaron para ampliación de la cobertura de educación superior y media superior.

Una vez aprobada la Reforma Hacendaria,<sup>6</sup> en el mes de septiembre se inició un nuevo ciclo de negociaciones y cabildeo para la determinación del presupuesto en educación superior, pero aún sin una política para la educación superior y su financiamiento con visión de largo plazo.

<sup>5</sup>Pese a que en el año de cambio de gobierno el PPEF se presenta el 8 de diciembre, por parte del presidente que entró en funciones el primer día de dicho mes, la elaboración del proyecto de PEF para 2007 estuvo a cargo de la administración de Vicente Fox no obstante el periodo de transición entre las elecciones de julio y la toma de posesión. Incluso el presidente Calderón refirió a rectores de universidades públicas que el proyecto presentado para 2007, más que ser el primero de su administración, correspondía al último del gobierno anterior.

<sup>6</sup>Los principales cambios introducidos con la reforma fueron el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), el Impuesto a los Depósitos en Efectivo, un nuevo régimen fiscal de Pemex, un incremento gradual al precio de la gasolina, y modificaciones en las fórmulas de distribución del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (SHCP, 2007b).

## Contenido del proyecto de presupuesto de educación superior para 2008

En el PPEF para 2008, el gasto destinado a las funciones de desarrollo social (educación, salud, seguridad social, urbanización, vivienda y desarrollo regional, agua potable y alcantarillado, y asistencia social), representó el 60.2 por ciento del gasto programable propuesto, cuatro décimas porcentuales menos que el PEF aprobado para 2007. De acuerdo con la Exposición de Motivos del PPEF, el gasto destinado a la función de desarrollo social, con ligeras variaciones se ha mantenido en alrededor del 10 por ciento del PIB en los cinco años comprendidos entre 2003 y 2007 (SHCP, 2007a: 40). En este periodo el gasto en desarrollo social ha tenido un crecimiento real de 15.7 por ciento, por encima de las funciones de gobierno (10.9 por ciento) y desarrollo económico (9.4 por ciento). Ello muestra que el gasto social, pese a su insuficiencia y su estancamiento con relación al PIB, es el que más ha crecido en los últimos años.

El Proyecto de PEF para 2008 preveía una asignación de 1'069,422.1 millones de pesos para las funciones de desarrollo social, monto que representaba un incremento real del 2.7 por ciento, incremento menor al del Gasto Programable. El Gasto en la Función Educación aumentaría en alrededor de la mitad del incremento de éste, y casi un punto porcentual por abajo del Gasto en Desarrollo Social (cuadro 1). Ello reflejaba que en el proyecto del Ejecutivo, a la educación no se le otorgaba la prioridad presupuestal de otros sectores, tanto del Grupo Funcional Desarrollo Social como de otros grupos. Dentro del primero se propusieron incrementos mayores para Asistencia Social (18.4 por ciento), Seguridad Social (5.8 por ciento), y Salud (2.9 por ciento). Pero destacaron incrementos propuestos para las funciones de turismo (54.1 por ciento), Gobernación (25.2 por ciento); Administración Pública (20.8 por ciento) y Poderes y Órganos Autónomos (19.6 por ciento) (SHCP, 2007a: 64).

Con esta iniciativa, la función Educación reduciría su participación tanto en el Gasto Programable como en el Gasto en Desarrollo Social en cuatro décimas porcentuales, misma disminución que tendría el Gasto en Desarrollo Social respecto del Gasto Programable.

Para educación superior el panorama no era nada satisfactorio. Si bien en el proyecto se consideraba un incremento de 5,461 millones de pesos (con una variación real de 16.4 por ciento) respecto al presupuesto aprobado para 2007, con relación al presupuesto ejercido se tenía una disminución de 1,334 millones de pesos (disminución real de 5.4 por ciento en términos

**Cuadro 1**  
GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL 2003-2007  
(Millones de pesos de 2008)

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008 /p	Variación porcentual
Gasto programable	1'548,281.70	1'567,925.00	1'656,745.70	1'786,075.20	1'719,151.60	1'777,179.60	3.4
Gasto en Desarrollo Social	899,681.00	926,149.30	976,700.90	1'063,880.30	1'041,186.30	1'069,422.10	2.7
Gasto en Función Educación	351,914.10	345,552.80	360,759.50	384,227.00	382,647.70	389,544.50	1.8
% Gasto en Desarrollo Social	58.1	59.1	59.0	59.6	60.6	60.2	
respecto al Gasto Programable							
% Gasto en Función Educación	22.7	22.0	21.8	21.5	22.3	21.9	
respecto al Gasto Programable							
% Gasto en Función Educación	39.1	37.3	36.9	36.1	36.8	36.4	
respecto a Gasto en Desarrollo Social							

Fuente: Elaboración propia con base en la Exposición de Motivos del Paquete Económico para 2008.

reales]. Respecto del PIB –con el valor que éste tenía en el Sistema de Cuentas Nacionales de México del INEGI base 1993–, el gasto pasaría del 0.60 por ciento en 2007 (presupuesto aprobado) al 0.61 por ciento, pero respecto del ejercicio, se tendría una disminución de cinco décimas porcentuales, al haberse alcanzado el 0.66 por ciento.

En cuanto a los rubros específicos del proyecto de presupuesto para educación superior, el proyecto del Ejecutivo representó, por un lado, avances importantes respecto a anteriores proyectos pero, por el otro, tuvo serias limitaciones. Los avances consistieron en que en el proyecto de presupuesto estaban incorporados los seis fondos de financiamiento extraordinario, destinados a las universidades públicas estatales y con apoyo solidario que habían sido aprobados por la Cámara de Diputados en 2007, mismos que se aprobaron para ese año como resultado de las acciones de cabildeo realizadas por diversos actores, entre ellos de manera sobresaliente la ANUIES, la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos y los propios diputados de distintos grupos parlamentarios. Esto fue un avance dado que en los años anteriores los proyectos de presupuesto del Ejecutivo nunca consideraron los fondos de financiamiento adicional que año con año aprobaron los diputados para las IES. En materia de financiamiento extraordinario, solamente se consideraban los fondos que la SEP venía utilizando para el impulso de las políticas derivadas del Programa Nacional de Educación 2001-2006: el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes), el Fondo de Inversión para universidades Públicas con Evaluación de ANUIES (FIUPEA), y el fondo para el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep).

A partir de la LXVIII Legislatura (2000-2003), en un nuevo escenario político en que ningún partido obtuvo la mayoría absoluta en las dos Cámaras del Congreso, en la Cámara de Diputados, encargada de aprobar el PEF, se verificó una nueva dinámica de cabildeo y negociación, en la que diversos actores tuvieron una participación visible. Los rectores de las universidades públicas, agrupados en el Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA) de la ANUIES, adquirieron una importante presencia a la hora de discutir y acordar ampliaciones presupuestales a educación superior. En esa legislatura se aprobó, para los años de 2002 y de 2003, un fondo de apoyo extraordinario destinado a disminuir los pasivos financieros de las universidades públicas estatales derivados de sus regímenes de pensiones. En la siguiente legislatura, se aprobó para 2004 un fondo de equidad destinado a nueve universidades, y para 2006

dos fondos, uno para el Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario diseñado por la ANUIES, y otro para reconocimiento de plantilla de las universidades. La LX Legislatura, instalada en 2006, aprobó para el presupuesto de 2007 los seis fondos de financiamiento extraordinario que, como señalamos, estuvieron considerados en el proyecto del Ejecutivo para 2008.

Sin embargo, pese a este avance, el proyecto tuvo una grave inconsistencia: no haber regularizado en el subsidio ordinario de las universidades (conocido como irreductible) los recursos otorgados en 2007 por la vía de algunos de los fondos extraordinarios, pero que deberían haber tenido un carácter irreductible para el siguiente ejercicio fiscal, tal como lo señalaron en su momento los diputados y quedó expresado en los anexos correspondientes del PEF de ese año. Estos recursos son los otorgados por los fondos de consolidación, de incremento de la matrícula y de reconocimiento de plantillas. Si bien estos tres fondos se consideraron para 2008, su objetivo es apoyar las nuevas acciones que realicen las universidades para ese año, pero no fueron considerados los recursos necesarios para cubrir los compromisos adquiridos por las universidades derivados de las acciones ya realizadas en 2007 (el pago para 2008 del personal reconocido –fondo de reconocimiento de plantilla–, los recursos para compensar la disminución al subsidio ordinario que conllevaba el proyecto de 2007 –fondo para consolidación–, y los recursos otorgados para ampliar la oferta educativa –fondo para incremento de matrícula–). Fue así que el déficit presupuestal del irreductible ascendió a 2,600 millones de pesos, cantidad que había sido otorgada en 2007 por la vía de los tres fondos señalados. Esto hizo que el proyecto de presupuesto tuviera una disminución real del 10 por ciento.

Para las IES federales, salvo el caso del Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI), el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (Cinvestav) y la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAA), el proyecto de presupuesto consideró incrementos reales respecto al presupuesto aprobado para 2007, sin que se presentara una justificación de este trato diferencial. Comparado con el presupuesto aprobado para 2007, la UNAM tenía un incremento real del 6.2 por ciento, la UAM del 8.3 por ciento, el IPN el 9.8 por ciento y a la UPN el 8.5 por ciento. Al momento de la presentación del proyecto de PEF, solamente era posible hacer la comparación con el presupuesto aprobado para 2007. Sin embargo, ante las estimaciones que las instituciones ha-

ción de su cierre anual (presupuesto ejercido), los incrementos no eran de tal magnitud. Ya con los datos de la cuenta pública de 2007, el proyecto de presupuesto para 2008, comparado con el ejercido, disminuía en términos reales para la UNAM, la UAM, el Colmex, Cinvestav, UAAAN y el CETI, mientras que el IPN se mantenía prácticamente sin variación y la UPN tenía un incremento.

Por su parte, el proyecto de presupuesto para los institutos tecnológicos crecía en 8 por ciento respecto al presupuesto aprobado para 2007, pero respecto al ejercido el crecimiento era mínima (0.8 por ciento), mientras que para las universidades tecnológicas se tenía un estancamiento respecto al presupuesto aprobado para 2007, y una disminución con relación al ejercido.

Dado que el PPEF se presentó sin que se hubiera aprobado la Reforma Hacendaria que aportaría mayores recursos al erario, el mismo proyecto presentó un apartado en el que se precisaba el destino que tendrían los recursos adicionales que se obtendrían con la reforma. Para el sector educativo, se otorgarían de manera adicional 4,407 millones de pesos para la expansión de matrícula en educación media superior y superior, de los cuales 2,000 millones de pesos se canalizarían a educación superior (550 millones de pesos para los institutos tecnológicos, 1,200 millones de pesos para las UPES y UPEAS, y 250 millones de pesos para el Pronabes. Adicionalmente, se consideran 157 millones de pesos para ampliación de la matrícula en educación media superior del IPN y 100 millones de pesos para la UNAM.

#### Solicitudes de las IPES agrupadas en la ANUIES

Una vez presentado el proyecto de presupuesto para educación superior, distintos órganos colegiados de la ANUIES realizaron un análisis del impacto que tendría para el desarrollo de las instituciones. Si bien se reconocieron algunos avances como el haber dado continuidad a los seis fondos de financiamiento extraordinario para las universidades públicas estatales, hubo consenso en que el proyecto adolecía de serias inconsistencias y que los montos planteados resultaban insuficientes para atender no sólo las necesidades más apremiantes de las universidades e instituciones tecnológicas, sino para continuar con los procesos de mejoramiento de la calidad y de consolidación institucional iniciados desde principios de la década.

Tras el análisis detenido del proyecto de presupuesto, el Consejo Nacional de la ANUIES acordó presentar a la Cámara de Diputados una propuesta de ampliación presupuestal por un monto de 15,500 millones de pesos (ANUIES, 2007), distribuidos como se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2

SOLICITUD DE AMPLIACIÓN PRESUPUESTAL A INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PRESENTADA POR LA ANUIES A LA CÁMARA DE DIPUTADOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2008

Institución/Fondo	Solicitud adicional
UNAM	450.0
UAM	306.0
UPN	40.0
IPN	1,735.0
Colmex	40.8
Cinvestav	320.0
UAAAN	341.0
CETI	40.0
Subsidio Ordinario a UPES y UPEAS	3,600.0
Institutos tecnológicos	500.0
Universidades tecnológicas	400.0
Fondo para la consolidación de las UPES y UPEAS	500.0
Fondo para incremento de la matrícula en educación superior de las UPES y UPEAS	
Fondo de apoyo para el saneamiento financiero de las UPES por debajo de la media nacional en subsidio por alumno	2,000.0
Fondo de apoyo para reformas estructurales de las UPES (pensiones)	1,400.0
Fondo para el reconocimiento de plantillas UPES	1,400.0
Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario	1,850.0
Fondo de apoyo para la calidad de los Institutos Tecnológicos	297.2
Promep	
Fomes	
Fiupea	
Pronabes	
Fondo de aportaciones múltiples	
Apoyo a actividades relacionadas con la educación superior	130.0
Sistema Nacional de Coordinación y Gestión de la Educación Media Superior y Educación a distancia	150.0
Total	15,500.0

Fuente: ANUIES, Solicitudes al proyecto de presupuesto 2008 para las Instituciones de Educación Superior, 10 de octubre de 2007.

A continuación se presenta la justificación que se hizo ante los diputados para estas ampliaciones al proyecto de presupuesto:

### *Instituciones federales de educación superior*

Si bien, la mayoría de las instituciones federales tenían incrementos nominales en sus presupuestos respecto del presupuesto aprobado para 2007 –salvo la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro y el Colegio de Enseñanza Técnica Industrial–, los montos asignados en el proyecto resultaban insuficientes para atender las necesidades derivadas de sus respectivos planes y programas de desarrollo, además de que se verían afectadas por las repercusiones económicas que tendría en cada una de las instituciones la nueva Ley del ISSSTE, por el incremento de las aportaciones a su cargo.

#### *Subsidio Ordinario a Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario (UPES y UPEAS)*

El Proyecto de presupuesto para las partidas que van al *irreducible* de las UPES y UPEAS (subsidios federales para organismos descentralizados estatales –Programa prioritario U006), consideraba un monto por 23,395.6 millones de pesos, y el presupuesto aprobado para 2007 fue de 22,456.4 millones de pesos, diferencia que incluía los recursos para el incremento salarial de 2008. Sin embargo, el subsidio ordinario no incorporaba, como fue señalado, los montos de dos fondos aprobados por la Cámara de Diputados con carácter irreductible: Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario y Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario, cada uno con 1,000 millones de pesos. La suma de estos fondos, en consecuencia, debía ser considerada en el subsidio ordinario de las instituciones, incremento que impactaría al alza en los subsidios que otorgan los correspondientes gobiernos estatales, de acuerdo con los convenios tripartitos establecidos.

Adicionalmente a estos 2,000 millones de pesos, para 2007 la Cámara de Diputados aprobó otro fondo que, dado su objeto y destino, deberá incorporarse al *irreducible*: el Fondo para el Reconocimiento de Plantilla, con 600 millones de pesos, puesto que las instituciones requerían contar con la seguridad de contar con los recursos destinados a cubrir las remuneraciones personales de la plantilla adicional reconocida en 2007. Por las razones anteriores, se propuso un presupuesto adicional para el subsidio federal ordinario de las UPES y UPEAS por un monto de 2,600 millones de pesos.

### *Institutos tecnológicos*

Si bien el presupuesto destinado a la Dirección General de Educación Superior Tecnológica tenía un incremento, el presupuesto resultaba insuficiente para atender las necesidades de los institutos tecnológicos del país, y cubrir sus rezagos. Es por ello que se propusieron 200 millones de pesos adicionales.

#### *Universidades tecnológicas*

El presupuesto destinado a la Coordinación General de Universidades Tecnológicas prácticamente se mantenía estancado en términos reales, al tener un incremento nominal de tan sólo 43.8 millones de pesos. Para atender a la consolidación de las instituciones de este subsistema, se propuso un incremento adicional por 100 millones de pesos.

#### *Fondos para las IES*

Si bien el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo consideraba los fondos de financiamiento que la Cámara de Diputados aprobó para 2007 destinados a las universidades e institutos tecnológicos, la magnitud de los problemas de orden financiero que aquejan a las universidades públicas estatales, los rezagos históricos acumulados y las nuevas necesidades derivadas de los procesos de mejoramiento de la calidad académica, hacían necesario realizar un esfuerzo adicional de manera sostenida para los próximos años, mismo que deberá reflejarse en el presupuesto para 2008. Se propusieron las siguientes asignaciones adicionales a los fondos:

#### *Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, universidades públicas estatales (distribución por la fórmula CUPIA con participación de la SEP y ANUIES)*

Para 2008 el proyecto consideraba el mismo monto de recursos otorgado en 2007 (1,150 millones de pesos). Este fondo, aprobado en 2006 y en 2007, había constituido un mecanismo idóneo para distribuir recursos adicionales al subsidio, tomando en consideración criterios de calidad y desempeño institucional. A fin de impulsar los procesos de mejoramiento y aseguramiento de la calidad, se solicitó una cantidad adicional por 850 millones de pesos.

#### *Programa de Carrera Docente (UPES)*

Los montos de los programas de estímulo a los profesores de las universidades públicas estatales, además de los ajustes inflacionarios, no habían tenido incrementos desde su puesta en operación, más allá de la actualización inflacionaria. A fin de ampliar la base de profesores de tiempo completo susceptibles de acceder a este estímulo, se propuso destinar 300 millones de pesos para el Programa de Carrera Docente. Deberá especificarse que los recursos de este Fondo tendrán carácter de *irreductible*.

#### *Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales (fondo de concurso)*

Ante la magnitud del déficit que enfrentaban las universidades públicas estatales derivado de la falta de reconocimiento de la plantilla de personal, principalmente de carácter administrativo, se solicitaron 400 millones de pesos adicionales al monto propuesto en el proyecto (600 millones de pesos, cantidad igual a la otorgada en 2007).

#### *Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos*

En el proyecto se disminuyó en 50 por ciento el monto de este fondo que se destinó en 2007. Ante los rezagos financieros que enfrentaban los institutos tecnológicos, y la necesidad de impulsar programas de mejoramiento y aseguramiento de la calidad, se solicitaron 150 millones de pesos adicionales.

#### *Programa de Apoyo a la Formación Profesional y Proyecto de Fundación Educación Superior-Empresa (ANUIES)*

En 2007 la Cámara de Diputados aprobó ochenta millones de pesos para la realización de proyectos en beneficio de las instituciones de educación superior del país, mismos que fueron administrados por la ANUIES. Estos proyectos consisten en la modernización del equipo para fortalecer los servicios de formación que presta la Asociación (sistemas de conectividad y equipo de videoconferencias), como para la realización del "Programa de Apoyo a la Formación Profesional" de las IES asociadas. El proyecto para 2008 no consideraba recursos para tal fin, por lo que se propusieron 130

millones de pesos. Estos recursos permitirían dar continuidad a las acciones iniciadas, así como desarrollar un proyecto denominado "Fundación Educación Superior-Empresa".

#### *Sistema Nacional de Coordinación y Gestión de la Educación Media Superior y Superior a Distancia*

Este sistema, constituido en 2007, preveía la realización de un conjunto de acciones en el campo de la educación media superior y superior a distancia, a partir de las fortalezas e infraestructura de cada unas de las instituciones participantes, para cuya realización se solicitaron 150 millones de pesos.

Como en años anteriores, la ANUIES sostuvo reuniones con las comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos y de Presupuesto y Cuenta Pública, así como con diversos grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. Ante todos ellos se argumentó la necesidad de contar con las ampliaciones presupuestales señaladas. De igual manera, en esta ocasión se escuchó a la ANUIES y hubo buena recepción por parte de los legisladores de las solicitudes presentadas, toda vez que la ANUIES estaba bien posicionada como interlocutor legítimo para el análisis y la definición del presupuesto para las instituciones de educación superior. Con la solicitud de ampliación presentada se alcanzaría el 0.67 por ciento del PIB, proporción que situaría el gasto federal en educación superior en la dirección de alcanzar el uno por ciento en 2012, meta propuesta por la ANUIES al gobierno federal al inicio de la actual administración.<sup>7</sup>

#### *Proceso de negociación en la Cámara de Diputados*

De acuerdo con la normatividad de la Cámara de Diputados, corresponde a la misión de Educación Pública y Servicios Educativos analizar el proyecto de gasto para el sector educativo presentado en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y proponer en su caso, con una opinión fundada, ampliaciones y reasignaciones de gasto.

<sup>7</sup>La base de cálculo retoma las cifras del PIB dadas a conocer en el Sistema de Cuentas Nacionales de México base 1993. Sin embargo, en marzo de 2008 el INEGI dio a conocer la actualización del PIB base 2003 y elevó su valor nominal, razón por la cual el gasto federal que se destina a educación superior como porcentaje del PIB resulta menor.

La presidencia de la Comisión, auxiliada en su equipo de asesores y en la información proporcionada por el Centro de Estudio de las Finanzas Públicas de la propia Cámara de Diputados, procedió a realizar el estudio y análisis del proyecto de presupuesto, cuyo resultado presentó a la Mesa Directiva de la Comisión. Una vez consensado por ésta tanto el análisis como diversas solicitudes de ampliación y reasignación presupuestal, se presentó al pleno de la Comisión, el 31 de octubre, para tomar un acuerdo sobre modificaciones específicas al proyecto de presupuesto para el sector, con opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.<sup>8</sup>

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los objetivos, estrategias y metas anuales deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que se deriven del mismo (artículo 16), además de que las comisiones legislativas deberán tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas "la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales" (artículo 42).

En su resolutivo, la Comisión partió de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, y en el artículo 25 de la Ley General de Educación que establece destinar por parte del Estado (Federación, estados y Municipios) el ocho por ciento del producto interno bruto a la educación, así como asignar el uno por ciento del PIB a la investigación científica y el desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior. La Comisión consideró que se debían asegurar recursos en el PEF 2008 para: abatir el analfabetismo (fortalecer la educación de adultos); atender prioritariamente en educación básica a la población que enfrenta mayores condiciones de rezago (apoyar los programas compensatorios y comunitarios que atiende el Conafe, y a las dependencias que atienden a la población indígena y migrante); asegurar el presupuesto para ampliar la cobertura en educación media superior y alcanzar una tasa de cobertura en 2012 del 75 por ciento; y asegurar sumas crecientes para educación superior, a fin de alcanzar el uno por ciento del PIB a mediano plazo, y alcanzar una tasa de cobertura del 30 por ciento).

La propuesta de reasignación y ampliación presupuestal de la Comisión ascendió a poco más de 45,000 millones de pesos, de los cuales cerca de

<sup>8</sup>La propuesta original de la presidencia de la Comisión presentaba solicitudes de requerimientos presupuestales adicionales para educación del orden de los 13,000 millones de pesos, escenario que se consideraba realista ante las presiones de gasto de los diferentes sectores. Sin embargo, esta propuesta pareció a algunos integrantes de la comisión como excesivamente conservadora y presionaron porque las solicitudes se incrementaran notablemente.

19,000 millones correspondían a educación superior.<sup>9</sup> Estas solicitudes excedían con mucho las previsiones del Ejecutivo, incluyendo los recursos adicionales considerados en la Reforma Hacendaria. Baste recordar que de acuerdo con la iniciativa, de los recursos adicionales de dicha reforma, a educación solamente se destinarían 4,600 millones de pesos adicionales: 2,600 pesos para ampliación de cobertura en educación media superior y 2,000 millones de pesos para la ampliación en educación superior, monto que constituiría la base de negociación de la SHCP y del Grupo Parlamentario del PAN para las reasignaciones al sector.

Al seno de la Comisión de Educación, al igual que en las discusiones que se dieron para aprobar el presupuesto de 2007, se mostraron diversas posiciones, principalmente en lo tocante a incluir o no solicitudes de ampliación en el rubro de previsiones salariales. El diputado del Partido Nueva Alianza, allegado a Elba Esther Gordillo y principal representante y portavoz de los intereses del SNTE al seno de la Comisión, de manera airada presionó al presidente de la Comisión, diputado por el PRD, para incorporar solicitudes de ampliación en el Ramo 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal), para creación de plazas, incremento a percepciones salariales y rezonificación. Año con año el SNTE presenta estas demandas dirigidas al incremento salarial del magisterio, habida cuenta que el poder del sindicato se sustenta en el manejo discrecional de cuantiosos recursos financieros que son aportados tanto por los maestros (cuotas sindicales), como por la SEP a través de los fideicomisos administrados por el sindicato (para vivienda, capacitación, etcétera).

Desde las negociaciones para el presupuesto educativo de 2007 se perfilaron las posturas al seno de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos: mientras que su presidencia y diversos diputados otorgaba prioridad en el presupuesto a los niveles de educación media superior y superior, los diputados pertenecientes al SNTE pugnaban por continuar incrementando recursos a educación básica, no sólo para fortalecer diversos programas, sino para obtener más recursos destinados al magisterio. En 2007 la Comisión había presentado formalmente una propuesta de ampliación por 32,500 millones de pesos, misma que contemplaban recursos para educación básica en

<sup>9</sup>Se propuso hacer reasignaciones por 12,570 millones de pesos, afectando a diversas partidas presupuestales presentadas en el proyecto del Ejecutivo, y ampliar el techo presupuestal para educación por un monto de 32,695 millones de pesos. Además, se solicitó que el 25 por ciento de los ingresos tributarios recaudados en forma adicional se destinaran al sector educativo con la finalidad de avanzar en el cumplimiento de la meta del 8 por ciento del PIB para educación.

el Ramo 25, para los aumentos salariales y la rezonificación del magisterio. Su inclusión en el acuerdo había sido resultado de la presión del mismo diputado del Partido Nueva Alianza, reeditándose la situación un año después.<sup>10</sup>

Sin embargo, la incorporación en el Acuerdo de las previsiones salariales,<sup>11</sup> como resultado de la presión del SNTE, se manejó como un capítulo aparte en la negociación. La perspectiva del Presidente de la Comisión en todo momento fue que por su carácter no debían formar parte de las solicitudes de ampliación presupuestal para educación, sino ser negociadas por otras vías distintas a la Comisión de Educación. Se entendía, así, que la propuesta formal de reasignaciones y ampliaciones contenida en el Acuerdo de la Comisión constitúa un techo para la negociación posterior con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con los grupos parlamentarios y con la propia SHCP.

Para el gasto en educación superior, la Comisión señaló en su acuerdo que, no obstante que el proyecto de presupuesto para educación superior presentara un incremento real cercano al diez por ciento en términos reales con relación al presupuesto aprobado en 2007, el gasto federal respecto al PIB se reducía en dos décimas de punto porcentuales. Su posición fue que "La propuesta de asignación de gasto para educación superior resulta insuficiente para alcanzar la meta establecida en el PND de pasar del 25.22 por ciento al 30 por ciento de cobertura en 2012" (Comisión de Educación, 2008).

La Comisión reconoció haber tomado en cuenta diversos Puntos de Acuerdo para incrementar recursos a los ramos educativos presentados en la Cámara de Diputados y los que fueron turnados por el Senado de la República (en los cuales se hacía referencia a cinco universidades públicas), además de las solicitudes presentadas por parte de diversas instituciones educativas, así como de gobiernos estatales y municipales.<sup>12</sup>

<sup>10</sup>Cabe señalar que en el año anterior, en la última fase de la negociación del presupuesto para 2008, el SNTE había negociado directamente con los funcionarios de la SHCP el incremento de las partidas correspondientes al incremento salarial, habiéndose obtenido recursos adicionales.

<sup>11</sup>Ante la insistencia del SNTE de incorporar las peticiones salariales del magisterio, en la Comisión se decidió incorporar, en correspondencia, incrementos en partidas para percepciones salariales en las universidades públicas estatales y rezonificación salarial. En total, para las percepciones salariales se solicitaron más de 11,000 millones de pesos.

<sup>12</sup>A la Comisión de Educación se presentó un total de 398 solicitudes para incrementar recursos al proyecto de presupuesto. Entre ellas se encuentran solicitudes de 32 instituciones públicas de educación superior (universidades públicas estatales, universidades tecnológicas, universidades interculturales, instituciones federales e institutos tecnológicos, además de solicitudes asociaciones (ANUIES y Asociación de Universidades Tecnológicas), de tres sindicatos institucionales y de dos asociaciones sindicales (Confederación Nacional de Trabajadores Universitarios y

Las solicitudes presentadas por las universidades fueron muy heterogéneas. De su revisión se desprende que la Cámara de Diputados es considerada como un gestor de recursos financieros para el desarrollo de muy diversos proyectos. Las peticiones no sólo iban dirigidas a negociar mayores recursos para el presupuesto institucional del siguiente ejercicio fiscal, o para resolver problemas de carácter estructural, sino que en muchos casos se presentaban solicitudes de recursos para el desarrollo de un proyecto en particular: construcción y equipamiento de una universidad, proyecto de empresas universitarias, creación del Centro Cultural Universitario, construcción de un nuevo campus universitario, mejoramiento de la orquesta sinfónica de la Universidad, creación de nuevas plazas, etcétera.

Una vez entregada formalmente por la Comisión de Educación la solicitud de reasignaciones y ampliaciones presupuestales, en un lapso de 15 días se realizaron las negociaciones finales para la aprobación del PEF. Si bien es la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública la que tuvo a su cargo la elaboración del dictamen con proyecto de PEF para su presentación al pleno, se realizaron negociaciones paralelas en las que intervinieron diversos actores, principalmente los coordinadores de los grupos parlamentarios del PRI, PRD y PAN apoyados por los diputados de sus respectivos equipos económicos, y funcionarios de la SHCP.

El proceso consistió en la celebración de diversas rondas de negociación a fin de amarrar acuerdos entre los diversos actores. Los grupos parlamentarios del PRI y del PRD establecieron sus prioridades de gasto para las negociaciones, en tanto el del PAN se alineó a la posición sostenida por la SHCP la cual, de entrada, sostuvo la postura de que los recursos adicionales obtenidos por la Reforma Hacendaria se distribuirían tal como estaban previstos. Ello significaba que para educación solamente se destinaría

Coordinadora Nacional de Sindicatos Universitarios y de Educación Superior). Las solicitudes turnadas a la Comisión fueron presentadas por diputados, rectores o los titulares de las asociaciones. Cabe señalar que los diputados desempeñan un papel visible en el cabildo presupuestal. Los diputados por determinado estado operan como gestores de recursos de sus representados. En algunos casos los rectores y directores de IES presentan a sus diputados las correspondientes solicitudes de ampliación presupuestal, quienes las entregan formalmente en la Comisión de Educación y las cabildean con los integrantes de la Comisión (se entregaron 20 solicitudes por diputados). En otros casos, las peticiones son entregadas de manera directa por los titulares de IES y asociaciones (16 solicitudes de titulares de IES, dos de representantes de asociaciones académicas y cuatro de titulares de sindicatos y asociaciones gremiales). También se encuentran solicitudes presentadas por gobernadores, presidentes municipales o secretarios de educación (para educación superior seis peticiones presentadas por un gobernador, una solicitud de presidente municipal, y un secretario de educación).

4,407.3 millones de pesos adicionales para ampliación de la oferta en educación media superior y superior. A este último nivel se destinaría 2,000 millones de pesos (cuadro 3). A diferencia de ello, el sector educativo resultaba prioritario para la agenda del PRD y también para la del PRI. Sin embargo, este último estaba dispuesto a aceptar este monto de incremento a cambio de obtener incrementos en otros sectores.

*Cuadro 3*

DESTINO DE LOS RECURSOS DE LA REFORMA HACENDARIA  
PARA EDUCACIÓN SUPERIOR  
(Pesos)

<i>Educación superior</i>	<i>Monto</i>
Equipamiento e infraestructura educativa de los institutos tecnológicos	380'000,000
Ampliación oferta educativa institutos tecnológicos	170'000,000
Equipamiento e infraestructura educativa. Ampliación de la oferta educativa de las universidades públicas estatales y de Apoyo Solidario	900'000,000
Ampliación de la oferta educativa de las universidades públicas estatales y de apoyo solidario	300'000,000
Programa Nacional de Becas y Financiamiento	250'000,000
Total educación superior	2,000'000,000

Fuente: Elaboración propia con cifras del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008.

Ante esta postura de la SHCP el coordinador del Grupo Parlamentario del PRD se retiró de las negociaciones, aduciendo que si se daba este trato a la educación, no se contaría con el voto aprobatorio de su fracción. Dado que interesaba al Ejecutivo, al igual que el año anterior, aprobar el presupuesto con el voto a favor de todos los grupos parlamentarios, el Secretario de Hacienda convocó al coordinador del Grupo Parlamentario del PRD, junto con su equipo económico, a reuniones de trabajo para continuar con las negociaciones. Fue así que se logró acercar las posiciones de los grupos parlamentarios del PRI y del PRD con las del Ejecutivo.<sup>13</sup>

<sup>13</sup>En estas negociaciones los diversos actores van presentando sus propuestas de ampliaciones presupuestales, las cuales siempre exceden con mucho los montos aprobados en la Ley de Ingresos. El 30 de octubre se había aprobado la Ley de Ingresos para 2008, la cual consideró 152,533 millones de pesos adicionales a la iniciativa presentada por el Ejecutivo, monto derivado tanto de la Reforma Hacendaria como de la revisión a la alza en el precio del petróleo y en otros instrumentos impositivos. Esta cantidad constituye el techo presupuestal para las negociaciones. Como había venido sucediendo desde el año 2001, para la SHCP las presiones de gasto tenían que ser contenidas, pero al mismo tiempo tenían que satisfacerse, al menos parcialmente, las demandas de los grupos parlamentarios del PRI y del PAN para obtener legitimidad en su política de gasto público.

Los propios actores pertenecientes al Grupo Parlamentario del PRD que intervinieron en estas negociaciones reconocieron la apertura del secretario de Hacienda y del entonces subsecretario de Egresos,<sup>14</sup> si bien las negociaciones no fueron terasas: se tuvieron que hacer diversos ajustes para incorporar las solicitudes de ampliación presupuestal en diversos sectores (infraestructura para comunicaciones, educación, campo, etcétera).

El monto que se destinaría para el presupuesto en educación superior en cada una las rondas de negociación variaba significativamente: los extremos estaban representados, por un lado, por la postura del Ejecutivo de destinar 2,000 millones de pesos adicionales y, por el otro, por la solicitud formal de la Comisión de Educación por 19,397.7 millones de pesos adicionales. Se formularon múltiples escenarios de acuerdo al avance de las negociaciones, hasta que se acordó una ampliación por 6,481 millones de pesos, lo que representó poco menos de la mitad de las ampliaciones acordadas para toda la SEP (Ramo 11).

Presupuesto aprobado

El gasto federal en educación aprobado para 2008, en clasificación administrativa (Ramos 11, 25 y los fondos educativos del Ramo 33: FAEB, FAM y FAETA), ascendió a 430,573 millones de pesos. Respecto al presupuesto ejercido en 2007 el incremento fue de 18,729 pesos, lo que representó una variación real del 1 por ciento. Pero si se compara con el presupuesto aprobado en 2007, la variación real fue del 6.6 por ciento. Como se puede observar en el cuadro 4 con las reasignaciones al proyecto de PEF obtenidas por un monto total de 14,325 millones de pesos en los tres Ramos, se logró esta mejoría real. Dado que estas reasignaciones casi en su totalidad fueron para la SEP, para 2008 tendrá un incremento real en sus recursos del 10 por ciento respecto al presupuesto aprobado para 2007, no obstante que al compararlo con el ejercido su variación real sea negativa.

Sin embargo, los indicadores de gasto en educación aprobados, respecto al gasto total, al gasto programable y al PIB, tuvieron ligeras variaciones, como se observa en el cuadro 5: con respecto al gasto neto total, se tuvo una disminución de seis décimas de punto, al pasar del 17.3 al 16.8 por ciento; con relación al gasto programable, la baja fue más acentuada al

<sup>14</sup>A Ernesto Cordero, subsecretario de Egresos de la SHCP, le correspondió encabezar las negociaciones por parte del Ejecutivo para la aprobación los presupuestos correspondientes a 2007 y 2008. En enero de este último año fue nombrado Secretario de Desarrollo Social.

**Cuadro 4**  
PIB, GASTO FEDERAL Y GASTO EN EDUCACIÓN 2007-2008 EN CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA  
(Millones de pesos)

Concepto	2007a	2007e	2008p	2008a	Variación nominal			Variación % real <sup>2</sup>
					2008a-2008p	2008a-2007a	2009a-2007e	
PIB <sup>3</sup>	9813,200	9813,200	10504,500	10524,500	20,000	711,300	0,2	3,6
Gasto neto total	2260,413	2498,978	2416,918	2569,450	152,533	309,038	70,472	9,8
Gasto programable	1'661,021	1'911,321	1'777,180	1'899,925	122,745	238,904	-11,396	-4,0
Ramo 11	151,963	169,858	159,388	173,498	14,110	21,534	3,640	-1,3
Ramo 25	39,923	21,850	42,574	42,183	-391	2,261	20,333	-0,9
Ramo 33	198,563	220,135	214,285	214,891	606	16,329	-5,244	0,3
Total educación <sup>1</sup>	390,449	411,844	416,247	430,573	14,325	40,124	18,729	3,4
								6,5
								1,0

p - Proyecto.

a - Aprobado.

e - Ejercicio.

<sup>1</sup> Clasificación administrativa.

<sup>2</sup> Crecimiento del Índice de precios implícitos del PIB para 2008 de 3.5 por ciento de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008.

<sup>3</sup> Sistema de Cuentas Nacionales base 1993.

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2007; Cuenta Pública de la Hacienda federal de 2007; Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008; Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008.

**Cuadro 5**  
GASTO EN EDUCACIÓN<sup>1</sup> COMO PORCENTAJE DEL GASTO FEDERAL Y DEL PIB, 2007-2008

Indicador	2007a %	2007e %	2008p %	2008a %
Gasto educativo respecto al gasto neto	17.3	16.5	17.2	16.8
Gasto educativo respecto al gasto programable	23.5	21.5	23.4	22.7
Gasto federal educativo respecto al PIB <sup>2</sup>	4.0	4.2	4.0	4.1

p - Proyecto.

a - Aprobado.

e - Ejercicio.

<sup>1</sup> Clasificación administrativa.

<sup>2</sup> Sistema de Cuentas Nacionales de México, PIB Base 1993.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2007, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007 y Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008.

pasar del 23.5 al 22.7 por ciento, y con referencia al PIB, se tuvo un ligero aumento para situarse en el 4.1 por ciento. Las variaciones son distintas si se compara con el presupuesto ejercido en 2007, habida cuenta que ese año el gasto educativo creció realmente en una menor proporción que otros sectores, pero que alcanzó el 4.2 por ciento del PIB. Cabe observar que fue en los años 2002 y 2003 cuando se alcanzaron las más altas proporciones de gasto federal en educación, en su clasificación administrativa, con relación al PIB (4.2 por ciento).<sup>15</sup>

Esta evolución hace ver la enorme distancia que existe entre el gasto público destinado a educación, y lo establecido en el artículo 25 de la Ley General de Educación, de alcanzar una inversión pública en educación equivalente al 8 por ciento del PIB. Con los datos del presupuesto federal ejercido en 2007, el gasto federal total en educación equivalió al 4.23 por ciento del PIB. Si se añade el gasto estatal, que equivale al 1.15 por ciento, se tiene un total de 5.38 por ciento, distante en 2.62 puntos para alcanzar la meta.<sup>16</sup> Traducido a pesos de 2007, ese porcentaje ascendió a 257,000 millones de pesos. De tal tamaño es la brecha que separa el mandato legal de financiamiento público a la educación y la realidad. Pero esta distancia aumenta ante la actualización que en 2008 el INEGI ha hecho del Sistema de Cuentas Nacionales de México que toma como base el año 2003, en la cual el PIB se incrementa. A precios de mercado, para

<sup>15</sup>Si se contabiliza el gasto en educación de otras secretarías de estado (Sagarpa, Sedena y Secretaría de Marina), el gasto federal educativo más alto como proporción del PIB se tuvo en 2003, al haber alcanzado el 4.46 por ciento. En este análisis se toma como referencia el PIB Base 1993.

<sup>16</sup>Si se añade el gasto privado en educación, en 2007 se alcanzó el 6.93 por ciento del PIB.

2007 se estima que el producto ascenderá a cerca de 11 billones de pesos, un billón de pesos más que el anteriormente publicado. Con esta nueva referencia, el reto para alcanzar la meta es aún mayor, pues se habrían requerido más de 350,000 millones adicionales en 2007 para alcanzar el 8 por ciento del PIB.

Dentro de este marco general, a continuación señalo las principales variaciones que se dieron en el gasto federal destinado a educación superior.

#### *Ampliaciones en educación superior*

En el anexo 23.A del decreto de PEF se indican las ampliaciones aprobadas para educación superior en el Ramo 11 (Educación Pública) por 6,481 millones de pesos (cuadro 6). Adicionalmente, se aprobaron ampliaciones para las IES sectorizadas en la Sagarpa y en el Fondo de Aportaciones Múltiples del Ramo 33. Sin embargo, en el PEF publicado por la Secretaría de Hacienda en su página electrónica el incremento neto para las IES fue menor, dado que se aplicaron reducciones en otras partidas por un monto de 1,890 millones de pesos.<sup>17</sup> El PEF publicado para las subfunciones de educación superior y de posgrado fue de 68,956 millones de pesos, con un aumento de 5,055 millones de pesos respecto al proyecto, con una variación real del 7.9 por ciento. Gracias a este incremento aprobado por los diputados, pese a las reducciones practicadas, con relación al presupuesto aprobado en 2007 se tuvo un aumento de 10,516 millones de pesos (14 por ciento de variación real), si bien con referencia al ejercido, fue de 3,721 millones de pesos, con una menor variación real (2.1 por ciento) (cuadro 7).

Una vez que se conocieron las reducciones a las IES en diversas partidas presupuestales, los primeros días del mes de enero, el presidente de la Comisión de Educación –con la información procesada en su seno y con el cruce de información con la ANUIES– sostuvo una reunión con el Secretario de Hacienda, para manifestar la inconformidad de la Comisión y de las IES ante las medidas aplicadas, que hacía disminuir los incrementos netos a las instituciones educativas, bajo el supuesto de los diputados de que las reduc-

<sup>17</sup> En el anexo 20 del Decreto de PEF (Adecuaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados) se dan a conocer los ajustes que se hicieron al proyecto de presupuesto en los distintos ramos presupuestales. Para la SEP se aprobaron ampliaciones por 16,510.3 millones de pesos y reducciones por un monto de 2,400.4 millones, mismas que fueron aplicadas en todas las unidades responsables de la SEP, incluyendo las IES federales y estatales: a las primeras se les redujeron 500 millones y a las segundas 899 millones de pesos.

*Cuadro 6*

AMPLIACIONES PARA EDUCACIÓN SUPERIOR APROBADAS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PRESUPUESTO FEDERAL 2008  
(Pesos)

UNAM	250'000,000
IPN	100'000,000
UAM	75'000,000
UPN	5'000,000
Colmex	30'000,000
CINVESTAV	175'000,000
UAAAN	40'000,000
CETI	15'000,000
Universidad Autónoma de la Ciudad de México	100'000,000
Institutos tecnológicos (federales y descentralizados)	300'000,000
Universidades tecnológicas	80'000,000
Resarcimiento del subsidio ordinario (irreductible) a UPES y UPEAS	2,691'000,000
Programa de Carrera Docente (UPES).	250'000,000
Ampliación de la oferta educativa de los institutos tecnológicos	550'000,000
Ampliación de la oferta educativa de nivel superior (Incluye equipamiento e infraestructura)	900'000,000
Fortalecimiento de la calidad de las escuelas normales (fondo de concurso)	300'000,000
Programa Nacional de Becas y Financiamiento	250'000,000
Programa de Apoyo a la Formación Profesional y Proyecto de Fundación Educación Superior-Empresa (ANUIES)	100'000,000
Sistema Nacional de Educación a Distancia	70'000,000
Fondo SEP Conacyt para la investigación en ciencia básica	125'000,000
Programas de Investigación con Enfoque de Género	20'000,000
Programa de Estudios para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres	5'000,000
Acciones de educación para discapacitados	50'000,000
Total	6,481'000,000

Fuente: Anexo 23. A del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008.

ciones aprobadas en el Decreto de PEF para la SEP debían afectar partidas centrales de la SEP y no a las universidades, pues la decisión de la SHCP junto con la Oficialía Mayor de la SEP de aplicar las reducciones a todas las unidades responsables, incluyendo a las IES, hacía que “lo que se diera con una mano se quitara con la otra”, situación a todas luces contraria a lo esperado por los legisladores y los propios titulares de las IES. Si bien el Secretario de Hacienda señaló que se respetarían las ampliaciones en su totalidad y de que no se aplicaría ningún recorte, esto no quedó reflejado en el PEF publicado. En todo caso, se esperaba que no hubiera ninguna afectación a las universidades, y que en el presupuesto ajustado a lo largo del año se viera reflejado. Al menos a las universidades públicas estatales, en los convenios de financiamiento federación-gobierno del estado, no se reflejaron las reducciones publicadas.

**Cuadro 7**  
**PRESUPUESTO FEDERAL 2008 PARA EDUCACIÓN SUPERIOR**  
(Millones de pesos)

Secretaría o ramo	Presupuesto total funciones educación superior y posgrado					Variación nominal	Variación % real <sup>1/2</sup>
	2007a	2007e	2008p	2008a	2008a-2008p		
SEP	54,920.2	61,544.6	59,647.2	64,244.9	4,597.7	9,324.7	7.7
Ramo 33	1,884.4	1,884.4	2,162.9	2,475.5	312.6	591.1	14.5
Ramo 25	22.9	5.9	0.0	0.0	-22.9	-5.9	0.0
Sagarpa	1,337.8	1,365.6	1,612.5	1,757.2	144.8	419.5	391.7
Sedena	274.9	434.2	478.3	478.3	0.0	203.4	44.1
Total	58,440.1	65,234.7	63,900.9	68,955.9	5,055.0	10,515.8	3,721.2
						7.9	14.0
							2.1

a - Aprobado.

p - Proyecto.

e - Ejercido.

<sup>1/2</sup> Comprende las subfunciones presupuestales de educación superior y de posgrado.

INGRESOS Y EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA 2008, Cuenta Pública de la Hacienda federal de 2007; Criterios Generales de Política

FUENTE: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008, y la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008.

De ser así, las variaciones reales serán superiores con respecto tanto al presupuesto aprobado como al ejercido en 2007.

#### Gasto en educación superior como proporción del PIB

El gasto federal en educación superior (considerando solamente las subfunciones presupuestales de educación superior y de posgrado) equivaldría al 0.66 por ciento del PIB, si se considera la base 1993, y al 0.61 por ciento con la actualización del Sistema de Cuentas Nacionales de México, Base 2003 (cuadros 8 y 9). En el primer caso, con respecto al presupuesto ejercido en 2007, no se habría tenido variación, pero con relación al presupuesto aprobado para ese año, se habrían alcanzado seis décimas porcentuales de punto más. Como vimos más arriba, la propuesta de ampliación de gasto presentada por la ANUIES tuvo como referente la meta de alcanzar el uno por ciento del PIB para 2012. El monto solicitado de recursos adicionales (15,500 millones de pesos), sumados a los 63,901 millones pesos del proyecto, equivalían al 0.75 por ciento del PIB. Sin embargo, de alcanzarse el 0.67 por ciento del PIB para 2008 se estaría en la dirección del logro de la meta, de mantenerse incrementos sostenidos de la misma magnitud relativa en los siguientes cuatro años. Esta proporción se habría alcanzado en 2008 si no se hacen efectivas las reducciones publicadas en el PEF.

Ahora bien, si al gasto en educación superior sumamos los recursos fiscales destinados a la función de ciencia y tecnología (22,831 millones de pesos),<sup>18</sup> se tiene una cantidad de 91,787 millones de pesos, equivalente al 0.87 por ciento del PIB con la anterior medición del PIB, o al 0.81 por ciento con la nueva estimación. Cabe señalar que en los anexos de los informes de gobierno, el gasto que se reporta en educación superior comprende el gasto fiscal en ciencia y tecnología, si bien esto no da cuenta precisa de los recursos que se destinan a cada una de las funciones específicas. Es por esa razón que aquí se establece esta distinción.

#### Gasto por alumno

El indicador de gasto federal por alumno en educación superior pública –excluyendo la educación normal que es financiada por los ramos 25 y 33, y no se contabiliza como gasto en educación superior– ascendió a 41,340

<sup>18</sup>La función de ciencia y tecnología se ubica en el grupo funcional "Desarrollo Económico".

**Cuadro 8**

VARIACIÓN DE LOS INDICADORES DE FINANCIAMIENTO FEDERAL  
A EDUCACIÓN SUPERIOR 2007-2008  
(Millones de pesos)

Indicador	2007a	2007e	2008p	2008a
PIB <sup>1</sup>	9'813,200	9'813,200	10'504,500	10'524,300
Gasto programable	1'661,021	1'911,321	1'777,180	1'899,925
Gasto Federal en educación (Clasificación administrativa (Ramos 11, 25 y 33)	390,449	411,844	416,247	430,573
Matrícula pública educación superior (sin normal)	1,602'200,000	1,602'200,000	1,668'000,000	1,668'000,000
Presupuesto en educación superior (subfunciones de educación superior y de posgrado)	58,440	65,235	63,901	68,956
Tasa de crecimiento gasto federal educación superior	13.4%	16.1%	-5.4%	2.1%
Presupuesto en educación superior como porcentaje del PIB	0.60%	0.66%	0.61%	0.66%
Gasto federal en educación superior como porcentaje del gasto en educación	15.0%	15.8%	15.4%	16.0%
Gasto federal en educación superior como porcentaje del gasto programable	3.5%	3.4%	3.6%	3.6%

p - Proyecto.

a - Aprobado.

e - Ejercido.

<sup>1</sup> Las cifras del PIB son las presentadas por la SHCP en los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008. PIB Base 1993.

pesos con el presupuesto aprobado para 2008, 3,589.00 pesos más si comparamos con el presupuesto aprobado para 2007, pero 800.00 pesos por debajo del presupuesto ejercido. Como se observa en la gráfica 1, el gasto federal por alumno ha mostrado la inconsistencia en el financiamiento federal a la educación superior. El año en que se tuvo un mayor gasto federal por alumno fue en 2002, luego del cual se tuvieron fuertes disminuciones,

**Cuadro 9**  
GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR Y CIENCIA Y TECNOLOGÍA COMO PORCENTAJE DEL PIB DE ACUERDO CON LA ACTUALIZACIÓN DEL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES DE MÉXICO, PIB BASE 2003  
(Millones de pesos)

Año	PIB	Gasto Federal en Educación Superior	Gasto Federal en Educación Superior como porcentaje del PIB	Gasto Federal en Educación Superior y Ciencia y Tecnología	Gasto Federal en Educación Superior y Ciencia y Tecnología como porcentaje del PIB
2003	7'555,803	43,752	0.58	58,114	0.77
2004	8'557,291	47,149	0.55	63,126	0.74
2005	9'199,316	53,604	0.58	71,859	0.78
2006	10'306,839	54,437	0.53	73,268	0.71
2007p	10'983,222	65,235	0.59	85,771	0.78
2008e	11'389,601	68,956	0.61	91,787	0.81

<sup>1</sup> Recursos fiscales.

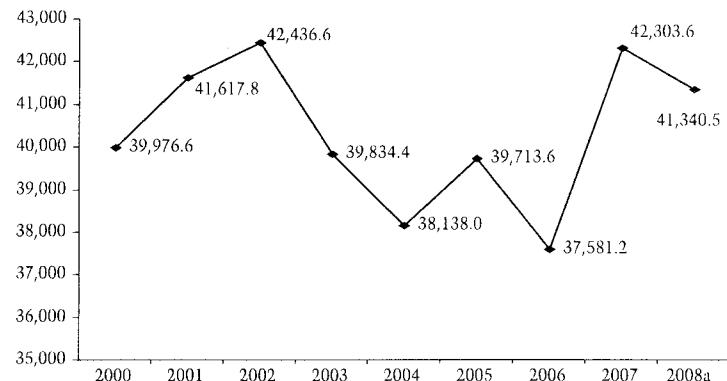
p Preliminar.

e Estimado con crecimiento de 3.7 por ciento del PIB de acuerdo con los criterios generales de política económica del paquete económico para 2008.

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, Base 2003, Cuenta Pública de la Hacienda Federal 2007 y Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008.

para recuperarse en 2007, con un valor ligeramente por debajo de 2002. De acuerdo con las variaciones al alza que se dan entre el presupuesto aprobado y el ejercido, se esperaría que en 2008 el gasto federal por alumno superere no sólo el valor de 2007, sino el alcanzado en 2002.

**Gráfica 1**  
GASTO FEDERAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR POR ALUMNO, 2000-2008\*  
(Pesos de 2008)



\* No considera la matrícula de educación normal.

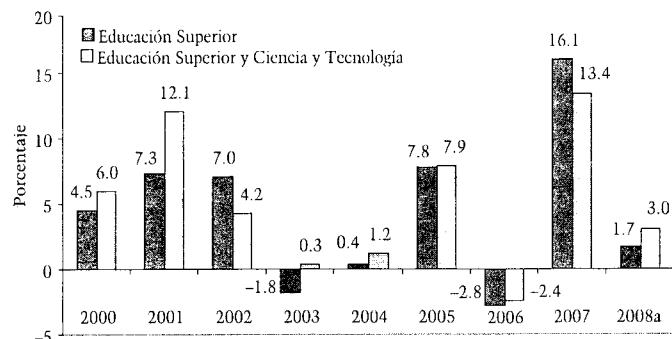
a - Aprobado.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Primer Informe de Gobierno, septiembre de 2007; Cuenta Pública de la Hacienda Federal 2000-2007 y Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008.

#### Tasa de crecimiento anual

Las variaciones reales del gasto federal en educación superior en los años que van de la presente década, han mostrado la inconsistencia en las políticas de financiamiento seguidas por el gobierno federal. En la gráfica 2 se puede apreciar lo anterior: mientras que en los primeros tres años para educación superior las tasas de crecimiento anual fueron positivas, en 2003 y 2004 se dio un desplome para recuperarse en 2005, para luego caer nuevamente en 2006 y alcanzar su máximo valor en 2007. Con el presupuesto aprobado para 2008, como vimos, el crecimiento sería de 2.1 por ciento respecto al presupuesto ejercido en 2007 y del 14 por ciento con relación al aprobado. Nuevamente es de esperar que al cierre del ejercicio fiscal se alcance una tasa cercana a la obtenida en 2007.

**Gráfica 2**  
TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR Y CIENCIA Y TECNOLOGÍA



a - Aprobado.

Fuente: Elaboración propia con cifras de la Cuenta Pública de la Hacienda Federal 2000-2007 y Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008.

#### Gasto en educación superior como porcentaje del gasto programable y del gasto en educación

El gasto destinado a educación superior como porcentaje del gasto programable y del gasto en educación prácticamente se mantuvo sin variación entre 2007 y 2008: 3.6 y 16 por ciento respectivamente (cuadro 8). Durante la década no se han dado variaciones significativas: para el primer indicador, el año en que se tuvo el valor más alto fue 2001 (3.83 por ciento), mientras que para el segundo fue precisamente 2008. Sin embargo, al comparar con series históricas anteriores, se encuentra que se está por debajo del valor que tuvo en 1990, el más alto en 18 años, al alcanzar el 16.9 por ciento, si bien el porcentaje del gasto en educación superior con relación al gasto programable era menor al actual, lo que indica que en este periodo se ha destinado mayor proporción del gasto programable a educación: mientras en 1990 se destinaba el 15.7 por ciento, en 2008 se destinará el 22.7 por ciento, si bien en 1999 se destinaron 26 pesos de cada cien del gasto programable.

#### Presupuesto para las IPES

El presupuesto para las instituciones de educación superior sectorizadas en la SEP y tuvieron las variaciones que se indican el cuadro 10.

Cuadro 10  
PRESUPUESTO 2008 APROBADO PARA LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR (RAMO 11-SEP)  
(Millones de pesos)

Institución	Variación nominal						Variación % real <sup>1/1</sup>
	2007 <sup>a</sup>	2007 <sup>e</sup>	2008 <sup>b</sup>	2008 <sup>a</sup>	2008-a-2007 <sup>a</sup>	2008-a-2008 <sup>b</sup>	
UNAM	17,394.9	19,201.9	19,111.2	19,518.5	407.3	2,123.6	316.5
UAM	3,445.1	3,859.6	3,861.2	3,936.2	75.0	491.2	76.7
UPN	502.3	528.5	564.1	569.1	5.0	66.8	40.6
IPN	7,147.1	7,822.4	8,124.2	8,324.2	200.0	1,177.1	501.8
Colmex	340.2	437.7	364.9	394.9	30.0	54.6	-42.8
Cinvestav	1,365.1	1,437.4	1,369.5	1,544.5	175.0	179.4	107.1
UAAAN	530.0	609.7	525.7	565.7	40.0	35.7	-44.0
CETI	190.4	209.0	189.9	204.9	15.0	14.5	-4.1
Universidad Autónoma de la Ciudad de México	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Subsídio Ordinario a UPFES y UPEAS <sup>2</sup>	22,496.4	25,046.4	23,395.6	27,377.9	3,982.3	4,921.5	2,331.5
Institutos tecnológicos <sup>3</sup>	8,281.8	8,875.6	9,259.7	10,109.7	850.0	1,827.8	1,234.1
Universidades tecnológicas (CGU)	1,151.5	1,192.6	1,195.3	1,275.3	80.0	123.8	82.8
Escuelas normales (UR 515) <sup>3</sup>	475.7	161.6	43.6	42.4	-1.2	-433.2	-119.2
Total	63,280.5	69,382.3	68,004.9	73,963.3	5,958.4	10,682.8	4,581.0
						8.8	12.9
							3.0

p - Proyecto.

a - Aprobado.

e - Estimado.

<sup>1/1</sup> Crecimiento del índice de precios implícitos del PIB para 2008 de 3.5 por ciento, de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal del 2008.

<sup>2</sup> El monto de subsidio a UPEAS para 2008 es el reportado por la Dirección General de Educación Superior Universitaria de la Subsecretaría de Educación Superior como subsidio federal regular asignado para este año. Comprende el subsidio regular (remuneración de personal, gastos de operación y paquete salarial), la asignación para el programa de carrera docente, los recursos para la calidad de los institutos tecnológicos y de mejoramiento institucional de las escuelas normales ordinario –irreductible – (2,691 millones de pesos).

<sup>3</sup> No considera los recursos para el Fondo de apoyo para la consolidación (1,000 millones de pesos) y los recursos aprobados por la Cámara de Diputados para el rescarcimiento del subsidio ordinario para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008, Proyecto para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008 y Dirección General de Educación Superior Universitaria, subsidio público asignado a las universidades públicas estatales.

a) Las *universidades federales* tuvieron un aumento de alrededor del 10 por ciento con relación al presupuesto aprobado para 2007. Respecto al ejercido, la UNAM y la UAM enfrentaron disminuciones, a diferencia de la UPN, que tuvo una evolución positiva. Cabe señalar que estas comparaciones se hacen con base en las cifras publicadas por la SHCP para el presupuesto de 2008. De no realizarse el recorte aplicado en enero,<sup>19</sup> el indicador será más favorable. Evolución similar tienen el Colmex y el Cinvestav, si bien el primero tiene un presupuesto disminuido respecto al ejercido el año anterior. La Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro y el Centro de Enseñanza Técnica Industrial tienen incrementos menores. Por su parte, el IPN es la institución federal con variación positiva más alta (12.5 por ciento) respecto al presupuesto aprobado en 2007. Pese a que a esta institución se le otorgó un incremento moderado por la Cámara de Diputados, el proyecto de presupuesto ya consideraba una ampliación importante de alrededor de 1,000 millones de pesos con relación al presupuesto aprobado en 2007, e incluso superior al monto ejercido, única institución en esta situación.

b) Por primera ocasión se autorizaron en el PEF recursos para la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. El Secretario de Educación del Distrito Federal había solicitado a la Comisión de Educación Pública de la Cámara de Diputados el otorgamiento de recursos federales. Desde su creación hasta 2007, venía operando con recursos del gobierno del Distrito Federal. La solicitud fue considerada por el presidente de la Comisión de Educación desde las primeras fases de negociación en su interior, habida cuenta de la pertenencia de éste al Grupo Parlamentario del PRD. Los 100 millones de pesos autorizados requerirán de la firma de un convenio de la SEP con el gobierno del Distrito Federal y la Universidad, de manera análoga a los existentes con los gobiernos de los estados y las universidades públicas estatales.

c) Las *universidades públicas estatales y con apoyo solidario* (UPES y UPEAS) fueron las que tuvieron mayores incrementos. A la fecha de escribir este texto, se disponía de la información referente al subsidio federal ordinario asignado a estas universidades, mismo que es superior al publicado por la SHCP, el cual asciende a 22,496.5 millones de pesos. Este monto se ve incrementado una vez que la Dirección General de Educación Superior Universitaria de la SEP dio a conocer el subsidio regular a cada una de las

<sup>19</sup> A la UNAM se le recortaron 197.2 millones de pesos, a la UAM 70.2 millones de pesos y a la UPN 10.2 millones de pesos.

universidades en el mes de febrero, con un total de 27,377.9 millones de pesos. La diferencia se explica porque a la cifra publicada por Hacienda se habría revertido la reducción por cerca de 900 millones de pesos realizada en el presupuesto de estas instituciones, además de 1,000 millones de pesos del Fondo para Consolidación y 2,691 millones de pesos aprobados por la Cámara de Diputados como ampliación presupuestal para resarcir el subsidio ordinario (irreductible), y otros recursos determinados por la SEP (por alrededor de 300 millones de pesos). Es por ello que las UPES y UPEAS tuvieron las variaciones reales más altas de todas las IES: 17.8 por ciento respecto del presupuesto aprobado en 2007 y 5.6 por ciento con relación al ejercicio. Las ampliaciones al subsidio regular representaron un 17 por ciento adicional al proyecto presentado por el Ejecutivo.

Como es fácil advertir, las negociaciones que se realizaron al seno de la Cámara de Diputados tuvieron como centro de atención de diversos actores el mejoramiento del financiamiento público de las UPES y UPEAS. Como se indicó en la primera parte del texto, la ANUIES, los rectores en lo individual y el propio presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, pugnaron por revertir el desconocimiento que había hecho la Secretaría de Hacienda, al momento de integrar su propuesta para el subsidio regular de las universidades de los estados, del carácter irreductible que debían tener los recursos destinados a los fondos para consolidación, incremento de matrícula y reconocimiento de plantilla asignados en 2007. Al haberse aprobado para 2008 ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados para cubrir esta omisión, se subsana el error de Hacienda. Sin embargo, como ocurrió el año anterior, estas ampliaciones son ubicadas por la SHCP en partidas presupuestales distintas a las del subsidio ordinario, si bien la SEP las ha incorporado en el irreductible. Es por ello que para la integración del proyecto de presupuesto para 2009 se presente nuevamente la misma omisión, de no ser considerados en el subsidio regular estos recursos, además de los que se asignarán nuevamente en 2008 para incremento de matrícula y reconocimiento de plantilla.

d) El presupuesto aprobado para los *institutos tecnológicos* se amplió en 850 millones de pesos (9.2 por ciento de crecimiento real), de los cuales 550 millones de pesos serán para ampliación de la oferta de este subsistema educativo.<sup>20</sup> Sin embargo, el fondo de apoyo a la calidad de los ins-

titutos tecnológicos se redujo en 50 por ciento: de 200 millones de pesos aprobados y ejercidos en 2007 a 100 millones de pesos. La insuficiencia de este monto es evidente para apoyar la consolidación de los institutos, y la política hacia el subsistema contrasta notablemente con la aplicada a las universidades públicas, que a lo largo de más de tres lustros, pero principalmente a partir de 2001, han recibido recursos para el mejoramiento y aseguramiento de la calidad de los programas educativos a través de los fondos que actualmente se integran en los programas integrales de fortalecimiento institucional. Sin embargo, este subsistema fue el que tuvo el crecimiento mayor de su presupuesto respecto al presupuesto ejercido en 2007 (10.1 por ciento), variación real que casi duplica la de las universidades públicas estatales, revirtiéndose la tendencia de apoyo presupuestal a los institutos tecnológicos de años anteriores.

e) Para las *universidades tecnológicas* la Cámara de Diputados aprobó una ampliación por 80 millones de pesos. Sin embargo, dado que el proyecto de presupuesto consideraba prácticamente los mismos recursos que los ejercidos en 2007, el impacto de esta ampliación fue baja, al haber tenido una variación real de tan sólo el 3.3 por ciento. Una vez presentado el proyecto de PEF, la Asociación Nacional de universidades Tecnológicas (ANUT) realizó gestiones ante la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos para que se otorgaran recursos adicionales al subsistema por 312.7 millones de pesos, constituyéndose así en un nuevo actor colectivo con presencia en las acciones de cabildeo legislativo, pese a que las universidades tecnológicas, a diferencia de las universidades públicas, carecen del estatus de autonomía.<sup>21</sup>

f) La Dirección General de Educación Superior para la Formación de Profesionales de la Educación, en las partidas destinadas para su operación, tuvo una disminución significativa, lo cual se explica porque en 2007 los recursos ejercidos se canalizaron fundamentalmente hacia el apoyo a los programas integrales de fortalecimiento de la educación normal. El proyecto

entendido que en la asignación de los recursos deberán participar, a partes iguales, las aportaciones federal y las que realicen las entidades federativas. Con este criterio, se estimulará la responsabilidad de los gobiernos estatales en la expansión de la educación superior tecnológica.

<sup>20</sup>La ANUT está integrada con los 61 rectores de las universidades tecnológicas y gestiona ante los gobiernos y los legisladores mayores recursos para el desarrollo del subsistema. En la primera reunión ordinaria de 2008, se expresó el agradecimiento a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados y a su presidente por haberse obtenido ampliaciones presupuestales. La Asociación solicitó a las autoridades que estas ampliaciones se aplicaran con equidad, a fin de que todas las universidades tecnológicas se vieran beneficiadas.

<sup>21</sup>De acuerdo con los lineamientos para la presentación de proyectos emitidos por la SEP, al igual que el Fondo de Incremento de matrícula de las UPES, el Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de tipo superior de los Institutos Tecnológicos también será concurrente, en el

de presupuesto para esta Dirección General era muy inferior al ejercido en 2007. Los recursos destinados al programa de mejoramiento institucional también se reducía respecto al ejercicio en 274 millones de pesos, lo que se corrigió por los diputados al otorgar 300 millones de pesos de ampliación para el mejoramiento de la calidad.

g) Adicionalmente, para las UPES y UPEAS se aprobaron los mismos montos de recursos de varios de los fondos ejercidos en 2007, y en algunos de ellos se tuvo un ligero incremento (cuadro 11).

El Fondo para Consolidación, por 1,000 millones de pesos, mismo monto que el año anterior, que como vimos la SEP incorporó al subsidio regular desde inicio del año. La distribución de este fondo a cada una de las universidades fue la misma de 2007 y quedó especificada en uno de los anexos del decreto de PEF. El criterio utilizado para esta distribución fue aplicar la participación relativa de cada universidad en el subsidio federal ordinario.

El Fondo para incremento de matrícula, con el mismo monto de 1,000 millones de pesos, pero con la diferencia de que esta vez los recursos no se etiquetaron a las universidades como se hizo el año anterior, sino que se asignarán en función de los proyectos que cada una de ellas presente a la SEP, con la modalidad de que el costo del proyecto tendrá que ser financiado a partes iguales entre el gobierno federal y el gobierno del estado, tal como se asienta en el Decreto de PEF y en los lineamientos de operación emitidos por la SEP, esto con el propósito de corresponsabilizar a los gobiernos estatales en el financiamiento a las universidades. Sin embargo, para varias de ellas ha resultado difícil negociar con su gobernador estos recursos complementarios, sobre todo en aquellos casos en los que existe un evidente desapego y desinterés del gobernador por apoyar el desarrollo de la universidad de su estado.<sup>22</sup>

El Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero de las UPES por Debajo de la Media en Subsidio Federal por Alumno contó con el mismo monto de 1,000 millones. En los anexos del Dictamen del PEF se hizo la distribución entre las 14 universidades que fueron beneficiadas en 2007, exactamente con los mismos montos para cada una de ellas. En el mes de marzo de 2008 estas universidades enviaron sus proyectos a la SEP, mismos que están encaminados a resolver diversos problemas de orden financiero, como son el pago a instituciones de seguridad social, pago de impuestos a la SHCP pago a otros acreedores y liquidaciones de personal.

## **Cuadro 11 CUESTIONARIO IPRENSUESTO 2008 PARA LOS PROGRAMAS Y FONDOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR (RAMO 11-SEP): (Millones de pesos)**

Fondo/programa	2007a	2007e	2008p	2008a	Variación nominal			Variación % real <sup>1/2</sup>
					2008a-2008p	2008a-2007a	2008a-2007e	
Fondo para incremento de la matrícula en educación superior de las UPES y UPeAS	1,000.0	1,000.0	1,000.0	1,000.0	0.0	0.0	0.0	-3.4
Fondo de apoyo para el saneamiento financiero de las UPES por debajo de la media nacional en subsidio por alumno	1,000.0	1,000.0	1,000.0	1,000.0	0.0	0.0	0.0	-3.4
Fondo de apoyo para reformas estructurales de las UPES (pensiones)	1,200.0	1,200.0	1,200.0	1,200.0	0.0	0.0	0.0	-3.4
Fondo para el reconocimiento de plantillas UPES	600.0	600.0	600.0	600.0	0.0	0.0	0.0	-3.4
Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario	1,150.0	1,150.0	1,150.0	1,150.0	0.0	0.0	0.0	-3.4
Fondo de apoyo para la calidad de los Institutos Tecnológicos	200.0	200.0	100.0	100.0	0.0	-100.0	-100.0	-51.7
Programa de Carrera Docente (UPES).	0.0	0.0	0.0	250.0	250.0	250.0	250.0	n.a
Ampliación de la oferta educativa de nivel superior (Incluye equipamiento e infraestructura)	0.0	0.0	0.0	900.0	900.0	900.0	900.0	n.a
Promep	490.3	490.3	490.3	490.3	0.0	0.0	0.0	-3.4
Fomes	1,025.8	1,025.8	1,045.8	1,045.8	0.0	20.0	20.0	-1.5
Fluepa	258.5	258.5	283.5	283.5	0.0	25.0	25.0	6.0
Pronabes	849.8	849.8	849.8	1,099.8	250.0	250.0	250.0	25.0
Fondo de Aportaciones Múltiples	1,884.4	1,884.4	2,162.9	2,475.5	312.6	591.1	591.1	26.9
Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas/ Mejoramiento de la Calidad	94.0	368.1	94.0	394.0	300.0	299.9	299.9	304.7

<sup>22</sup>En el mes de junio las universidades ya habían entregado a la SEP su proyecto de ampliación de matrícula, pero no en todos los casos contaban con oficio del gobierno del estado en el cual se comprometía a cubrir el 50 por ciento del costo del proyecto, requisito que se tenía que cubrir ante la SEP.

Fondo/programa	2007a	2007e	2008p	2008a	Variación nominal			Variación % real; <sup>22</sup>		
					2008a-2008p	2007a-2007e	2008a-2007a	2008a-2008p	2007a-2007e	2008a-2007a
<b>Programa de Apoyo a la Formación Profesional y Proyecto de Fundación Educación Superior-Empresa (ANUIES)</b>										
Sistema Nacional de Educación a Distancia	80.0	80.0	0.0	100.0	20.0	20.0	20.0	n.a.	20.8	20.8
Fondo SEP Conacyt para la investigación en Ciencia Básica	0.0	0.0	0.0	120.0	70.0	120.0	120.0	140.0	n.a.	n.a.
Programas de investigación con enfoque de Género	0.0	0.0	0.0	125.0	125.0	125.0	125.0	n.a.	n.a.	n.a.
Programa de Estudios para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres	0.0	0.0	0.0	20.0	20.0	20.0	20.0	n.a.	n.a.	n.a.
Acciones de educación para discapacitados	0.0	0.0	0.0	50.0	50.0	50.0	50.0	n.a.	n.a.	n.a.
Total fondos y programas	9,832.9	10,107.0	10,026.3	12,408.9	2,382.6	2,576.0	2,301.9	23.8	21.9	18.6

p - Proyecto.

a - Aprobado.

e - Ejercicio.

<sup>22</sup> Los recursos del Fondo para la Consolidación de las UPES y UPEAS aprobados en el PEF con un monto de 1,000 millones de pesos están considerados en el subsidio ordinario (irreducible) de las universidades.<sup>23</sup> Crecimiento del índice de precios implícitos del PIB para 2008 de 3.5 por ciento, de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2008.

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2007, Cuenta Pública de la Hacienda federal para 2007, Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008, y Presupuesto de Egresos de la Federación para 2009.

El Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales, dirigido a reducir el pasivo contingente de los regímenes de pensiones de las universidades públicas estatales, contó al igual que el año anterior con 1,200 millones de pesos. A mediados del año las universidades estaban acabando de elaborar sus proyectos para concursar en este Fondo.

El Fondo para Reconocimiento de Plantilla tuvo 600 millones de pesos, con el cual se dará continuidad a las acciones realizadas en 2007, consistentes en reconocer en el subsidio ordinario el salario del personal administrativo que ha sido contratado por las universidades, y que desde hace más de una década no ha contado con los recursos correspondientes por parte de la SEP, situación que ha incidido en la profundización del déficit de las universidades.

El Fondo para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario (Fórmula CUPIA) se mantuvo en 1,150 millones de pesos. La distribución de este fondo se hizo con la corrida del modelo, basado en indicadores del nuevo ingreso de alumnos de cada universidad en el ciclo escolar 2006-2007; la eficiencia terminal de los programas educativos; la proporción de la matrícula en los programas educativos de TSU y licenciatura acreditados o ubicados en el nivel uno del padrón de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES); los programas de posgrado en el Padrón Nacional de Posgrado, así como el perfil de los profesores de tiempo completo (grado académico, perfil Promep y pertenencia al SNI). En el mes de junio de 2008 se hizo la corrida del modelo por parte de la ANUIES y de la SEP.<sup>23</sup>

Por primera ocasión, se aprobaron recursos adicionales dirigidos a fortalecer el Programa de Carrera Docente de las universidades. Esta fue una petición de la ANUIES ante la insuficiencia de los recursos con que opera el Programa en cada universidad. El monto que en 2007 se destinó fue de 968.7 millones de pesos, y para 2008 están considerados 977 millones de pesos, a los que se añadirán los 250 millones adicionales aprobados por la Cámara de Diputados. De 2000 a 2007 los recursos del programa han tenido una disminución real del 17 por ciento, en tanto los profesores de tiempo completo a los que va dirigido han mejorado su perfil, como resultado de las acciones de superación académica realizadas en las universidades y el apo-

<sup>23</sup> Los resultados de la corrida del modelo fueron distintos a las de 2007, al variar los indicadores de las universidades. Habida cuenta que se contó con el mismo monto de recursos a distribuir, unas universidades obtuvieron más recursos que el año anterior, mientras que otras disminuyeron.

yo del Promep. Año con año son más los académicos susceptibles de recibir los estímulos en niveles más altos del programa, sin la correspondiente ampliación de recursos. El financiamiento adicional obtenido, que representa alrededor el 26 por ciento del actual monto, incidirá parcialmente en el fortalecimiento del programa.<sup>24</sup>

A los fondos destinados al mejoramiento de la calidad de las universidades públicas estatales que vienen operando de años atrás (Fondo para la Modernización de la Educación Superior –Fomes– y Fondo de Inversión para Universidades Públicas con Evaluación de ANUIES –Fiupea–) y que se destinan para el apoyo de los programas integrales de fortalecimiento institucional de las universidades, tuvieron 25 millones de pesos más que en 2007, pero al ampliarse el universo de instituciones apoyadas con estos recursos, los montos que se destinan a cada institución se reducen. Por su parte, el Fondo para el Programa de Mejoramiento del Profesorado –Promep– contó con los mismos recursos que en 2007. Estos tres fondos prácticamente se han mantenido estancados en los años recientes. Desde los proyectos de presupuesto presentados por el Ejecutivo, han tenido muy leves variaciones. En el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se había establecido la meta de aumentar en 30 por ciento los recursos destinados al mejoramiento de la calidad de las universidades, meta que no se logró, al haberse tenido un resultado inverso al esperado, ya que la disminución de estos recursos en el sexenio fue del 11 por ciento.

El Fondo de Aportaciones Múltiples del Ramo 33, dirigido para infraestructura de las universidades, este año tuvo un aumento significativo cercano a los 600 millones de pesos respecto al ejercido en 2007, con una variación real del 27 por ciento. Respecto del proyecto de presupuesto, tuvo una ampliación superior a 300 millones de pesos, como resultado del aumento de las participaciones federales a estados y municipios derivada de los ajustes practicados en el PEF por la Cámara de Diputados (revisión del precio del barril de petróleo, plataforma de exportación, etcétera).

Otros fondos destinados a la educación superior también se vieron beneficiados: el Programa Nacional de Becas para Educación Superior

<sup>24</sup>En el mes de mayo se tuvieron reuniones entre el Subsecretario de Educación Superior, los rectores y responsables del Programa de carrera Docente de las universidades para intercambiar opiniones sobre su funcionamiento y definir criterios para la distribución de los recursos adicionales aprobados por la Cámara de Diputados. La SEP decidió distribuirlos entre los profesores de tiempo completo que tienen los perfiles más altos en las universidades (perfil Promep, SNI, perteneciente a un cuerpo académico consolidado, etcétera).

(Pronabes), que en el proyecto presentaba el mismo monto aprobado y ejercido el año anterior, tuvo una ampliación de 250 millones de pesos, lo que significó una variación real del 25 por ciento. En las negociaciones al seno de la Comisión de Educación Pública de la Cámara de Diputados, las autoridades de la SEP solicitaron el incremento de recursos para el Pronabes, en atención a la prioridad que se otorga en el Programa Sectorial Educativo 2007-2012 al impulso a la educación superior con equidad, por lo que las becas a estudiantes, no sólo de este nivel educativo sino de los que le preceden, constituyen un instrumento de política central de la actual administración de la SEP.

También como resultado de las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, se aprobó un fondo de 900 millones de pesos para ampliación de la oferta educativa de nivel superior, que incluye equipamiento e infraestructura, con la misma característica de concurrencia gobierno federal-gobierno estatal que tienen los otros fondos destinados al crecimiento de matrícula. Con los recursos de este fondo y los destinados al incremento de matrícula en los institutos tecnológicos, se dará prioridad a la creación de nuevas IES y de unidades o extensiones de IES existentes, sobre los proyectos que se presenten para la creación de nuevos programas y la ampliación de matrícula en programas existentes. En el mes de mayo de 2008 el presidente Calderón anunció la creación de 25 IES (14 institutos tecnológicos, seis universidades políticas y cinco universidades tecnológicas) que empezarían a funcionar en el ciclo escolar 2008-2009. En su Segundo Informe de Gobierno dio a conocer que serían 28 las nuevas instituciones a crear.

Otras ampliaciones aprobadas beneficiaron proyectos desarrollados por la ANUIES: al Programa de Apoyo a la Formación Profesional, que contó con recursos en 2007 y no contaba con recursos en el proyecto de PEF, así como el nuevo proyecto de Fundación Superior-Empresa, se asignaron 80 millones de pesos; al Sistema Nacional de Educación a Distancia, también coordinado por la ANUIES, se asignaron 120 millones de pesos, adicionales a los recursos con que contará la llamada "Universidad Virtual", proyecto bajo la responsabilidad directa de la SEP y que fue presentado en el proyecto de PEF. Adicionalmente, los diputados aprobaron por primera vez recursos etiquetados al Fondo SEP-Conacyt para la investigación en Ciencia Básica por 125 millones de pesos, lo que significa un avance respecto a los años previos, puesto que este Fondo se integraba con recursos de los ahorros de la SEP y no tenía ninguna seguridad en sus montos y tiempos de asignación a las IES, una vez presentados y dictaminados los proyectos presentados. Otros tres

fondos nuevos se constituyeron como resultado de las negociaciones entre los diferentes grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados: un programa de investigación con enfoque de género, un programa de estudios para la prevención de la violencia contra las mujeres y acciones de educación para discapacitados, los tres con un monto de 75 millones de pesos.

## Conclusiones

De la experiencia del proceso de negociación y aprobación del presupuesto de educación superior para 2008 pueden señalarse las siguientes conclusiones:

1. El proyecto de presupuesto para las IPES presentado por el Ejecutivo tuvo avances y limitaciones: Por un lado fue un avance la presentación de los seis fondos de financiamiento extraordinario que habían sido aprobados por la Cámara de Diputados para 2007, hecho que significó un punto de partida favorable para las negociaciones emprendidas al interior de la Cámara de Diputados. Por otro lado, el proyecto tuvo como limitación mayor el no haber incorporado en el irreductible de las UPE los recursos asignados en 2007 en los fondos de financiamiento con este carácter, aspecto que concentró la negociación de los rectores con los legisladores.
2. Con relación al escenario deseable de gasto federal en educación superior propuesto por la ANUIES para 2012 (gasto equivalente al uno por ciento del PIB), el proyecto presentado por el Ejecutivo ahondaba la brecha existente, al pasar del 0.66 por ciento alcanzado en 2007 al 0.61 por ciento, con referencia al Sistema de Cuentas Nacionales de México base 1993.
3. Los criterios de la SHCP difieren de los seguidos en la Cámara de Diputados a la hora de determinar los montos a destinar en las partidas del subsidio federal ordinario a las UPE (irreductible). Para las autoridades hacendarias las asignaciones adicionales que se aprueben en el órgano legislativo no deben repercutir en el subsidio ordinario de las universidades del siguiente ejercicio fiscal, mientras que para los legisladores los recursos ejercidos en aquellos fondos que impactan el funcionamiento de las instituciones deben regularizarse (es el caso de los fondos de reconocimiento de plantilla, de consolidación y de crecimiento de matrícula). Esto muestra una tensión que se tiene que resolver de manera política cada año.
4. Las ampliaciones obtenidas para educación en general y educación superior en particular fueron resultado de la presión ejercida hasta el último momento por el presidente de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos y por el coordinador del Grupo Parlamentario del PRD, así como de la postura negociadora mostrada por las autoridades de la SHCP a fin de lograr una aprobación del PEF con el consenso de todos los grupos parlamentarios.
5. Si bien las ampliaciones aprobadas para educación superior estuvieron por debajo de las solicitadas por la ANUIES y por la propia Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados en su propuesta formal presentada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con ellas se logró mantener el mismo porcentaje del PIB alcanzado en 2007: 0.66 por ciento con el Sistema de Cuentas Nacionales de México base 1993, y 0.61 por ciento con la actualización del INEGI. Se esperaría que al final del año el porcentaje aumente una vez que se consideren los presupuestos ajustados y, en su caso, algunas ampliaciones presupuestales que se destinan a las IPES, sobre todo cuando en la contabilidad gubernamental se refleje la no aplicación de las reducciones a las IPES originalmente publicadas por la misma SHCP.
6. A diferencia de otros años, en la aprobación de ampliaciones presupuestales para las instituciones no se hicieron asignaciones presupuestales a las UPE como resultado de presiones políticas ejercidas por diputados con poder de decisión en las diversas instancias de negociación.
7. Las IPES federales mejoraron su presupuesto de manera variable respecto al aprobado en 2007. No obstante, las ampliaciones que se aprueban para cada una de ellas no está exenta de presiones de tipo político en la Cámara de Diputados. Sin lugar a dudas la UNAM continúa siendo la institución que tiene mayor capacidad de negociación en el Congreso y con la SHCP.
8. El proceso de negociación y aprobación del presupuesto federal para las IPES en este año no dejó de ser un ejercicio con bases endebles de sustentación, al no contar en el país con una política para el desarrollo de la educación superior y su financiamiento con visión de largo plazo. Se esperaba que en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 –dado a conocer con posterioridad a la aprobación del PEF– se establecerían directrices que apuntaran a la construcción de una política de financiamiento de la educación superior. Si bien en el Pro-

grama se retoman diversas propuestas formuladas por la ANUIES en *Consolidación y Avance de la Educación Superior en México*, se eluden compromisos en la materia y no se establece ninguna meta. Por el contrario, se hace explícita la ausencia de compromiso de las autoridades federales en materia de financiamiento educativo al señalar que "la estimación de los recursos para la ejecución del Programa Sectorial de Educación 2007-2012, estará determinada en los Proyectos de Presupuesto que anualmente sean presentados por la Secretaría de Educación Pública y quedarán sujetos a la disponibilidad de recursos" (SEP, 2008: 12). Nada se dice del mandato establecido en la Ley General de Educación de alcanzar una inversión pública en educación superior, equivalente cuando menos al ocho por ciento del PIB, lo que ahora requeriría de un incremento de recursos mucho mayor al estimado anteriormente. En el PEF para 2009 se reflejará la voluntad política del gobierno federal para el apoyo a las instituciones públicas de educación superior del país.

## Bibliografía

- ANUIES (2006), *Consolidación y Avance de la Educación Superior en México: elementos de diagnóstico y propuestas*, México, ANUIES.
- \_\_\_\_ (2007), *Solicitudes de ampliación al proyecto de presupuesto 2008 para las Instituciones de Educación Superior*, Presentación a la Cámara de Diputados el 10 de octubre.
- Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la LX Legislatura Federal de la H. Cámara de Diputados 2008, *Acuerdo respecto al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008*.
- GALAVÍZ EFRÉN, Elías (2006), *El cabildeo legislativo y su regulación*, Serie Estudios Jurídicos núm. 101, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Global University Network for Innovation (2005), *La educación superior en el mundo. La financiación de las universidades*, Madrid, Barcelona, México, Mundi-Prensa.
- Ley General de Educación.
- Ley para la Coordinación de la Educación Superior.
- MENDOZA ROJAS, Javier (2007), *Cabildeo legislativo para el Presupuesto Federal de Educación Superior. Papel de la ANUIES y resultados en el periodo 2001-2007*, México, IISUE-ANUIES.
- Secretaría de Educación Pública (2007), *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, SEP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007a), *Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2008*, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pcef/2008/index.html>
- \_\_\_\_ (2007b), Comunicado de prensa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 16 de septiembre de 2007, *Aprobación por el H. Congreso de la Unión del paquete de la Reforma Hacendaria por los que menos tienen*.
- \_\_\_\_ (2007c), Comunicado de prensa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 12 de noviembre de 2007, *Aprobación del Programa Económico 2008*.
- \_\_\_\_ (2007d), Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2008/index.html>

Universidad pública y Proyecto Nacional

*Víctor Manuel Durand Ponte*

La Universidad es una institución que tiene tres funciones sustanciales, la primera es la creación de conocimiento, la segunda es la formación y la tercera es la difusión del conocimiento.

La interacción de esas funciones permiten a la Universidad una reproducción que la enriquece: la creación de nuevos conocimientos permite la formación de profesionales y académicos mejores y más preparados, los cuales, como trabajadores, realizarán mejor sus labores, serán más productivos; asimismo los encargados de la divulgación o la extensión podrán realizar mejor su tarea, dando cuenta del conocimiento acumulado y novedoso. La formación de nuevos investigadores reforzará el grupo encargado de crear nuevos conocimientos, y así sucesivamente.

Por supuesto que la interacción de las funciones entre sí, sólo se realiza a cabalidad en el sistema de educación superior de un país, dentro del cual sólo algunas instituciones son universidades, esto es, cumplen las tres funciones, mientras que otras, por ejemplo sólo cumplen una (escuelas de formación profesional o institutos de investigación) o dos (institutos con formación de posgrado). Muy raramente una única universidad logra realizar todas las interacciones y en todas las áreas de conocimiento.

Por medio de las tres funciones podemos establecer las relaciones de la Universidad con la sociedad. La formación de profesionistas produce la oferta para el mercado de trabajo y la demanda de éste presiona a la Universidad para que cree más o nuevos tipos de profesionistas. La generación de nuevos conocimientos contribuye a enriquecer diferentes procesos sociales, enriquece la cultura, alimenta los debates acerca de muy diferentes temas, crea nuevos materiales o procesos de producción, mejora la salud, la educación, permite decodificar la naturaleza y, con ello, recrearla, etcétera; la sociedad reclama de la Universidad la producción de conocimiento para enriquecerse o para resolver sus problemas de cualquier índole. Finalmente,

la difusión no sólo cumple con informar a la sociedad, sino de actualizarla, socializarla alrededor de viejos o nuevos valores, de ideologías, de corrientes artísticas y culturales.

Obviamente, para el cumplimiento de esas relaciones la sociedad se nutre de otras instituciones y no sólo de las universidades, la Universidad en realidad no tiene el monopolio de ninguna de ellas.

Quiero resaltar con esta descripción esquemática que en la dinámica de esas relaciones la Universidad, en algún momento de la historia, pasó a ser una institución relevante para la elaboración y la crítica del proyecto nacional.

Entiendo por proyecto nacional la formulación o el establecimiento de metas, a mediano y largo plazo, realizables para el Estado nación. Desde luego ello incluye la integración social, la disminución de las desigualdades sociales, el crecimiento económico, las necesidades de defensa y seguridad nacional, entre otras cosas.

La universidad debe ser pensada como parte de un sistema nacional; para el propósito de este texto; tengo en mente básicamente a la UNAM (por cierto dada la absurda centralización que caracteriza a México, durante muchos años, prácticamente hasta finales de los sesenta era sinónimo del sistema). Con esta advertencia, analizo la relación de la Universidad con el proyecto nacional, el cual ha tenido épocas muy marcadas. Si partimos de la formación de México como Estado nación y aceptamos que sólo después de la República Restaurada va a tener estabilidad, siempre relativa, en el plano internacional, podemos distinguir rápidamente cinco grandes momentos.

El primer momento comprende desde la República Restaurada hasta el inicio de la Revolución, en el cual predomina el debate alrededor de las humanidades, la polémica sobre el liberalismo y el pensamiento conservador, el auge del positivismo y la idea de progreso, la necesidad de definir una política educativa que integrara al conjunto de la población. A pesar de que el presidente Juárez en 1859 suprimió la universidad y decretó el establecimiento de escuelas profesionales, la actividad, el debate, en el ámbito de la educación superior fue intenso (Rodríguez, 2008: 15). A pesar de la oposición de los liberales ortodoxos el positivismo, dirigido por Gabino Barreda, marcó a toda la generación ligando la educación a las ideas de ciencia, orden y progreso.

El segundo momento empieza con la revolución y termina en el inicio del cardenismo, pasando todas las interrupciones causadas por la lucha armada. La Universidad que había sido reabierta en 1910, bajo los cuidados

de Justo Sierra, jugó un papel destacado tanto en la vinculación, extensión con la sociedad, como con un impulso para constituirla como una institución completa, en los términos de las funciones que debe cumplir.

El tercer momento se limita a algunos años del cardenismo, ni siquiera abarca todo el sexenio. En él continúa el debate humanista, ahora sobre la educación socialista, el frente popular antifascista, el nacionalismo antiperonalista y se adiciona de una exigencia de conocimiento y de formación técnica, de ingenieros, que es producto de las necesidades creadas por la nacionalización del petróleo.

Por cierto, ante la crisis que generó el intento de imponer la educación socialista en la UNAM, debate Caso-Lombardo, y la posición liberal de la mayoría y, consecuentemente el rechazo a la educación socialista oficial, obligó al presidente Cárdenas a crear el Instituto Politécnico Nacional y el Instituto Mexicano del Petróleo para cumplir las funciones de creación de conocimiento, y de formación de profesionistas capaces de administrar y desarrollar la nueva industria petrolera estatal.

El cuarto momento lo conforma el desarrollismo, periodo de la industrialización durante el cual cesa el debate humanista y se impone como ideología de estado el nacionalismo revolucionario. La Universidad se ve absorbida por los procesos estatales. Solamente al final del periodo (1968) se inicia en la Universidad la desconstrucción de la ideología oficial, al menos en parte, y se retoma el debate humanista. La demanda social de profesionistas se incrementa con énfasis en las ingenierías y las ciencias de la salud.

La industrialización por substitución de importaciones necesitaba de adelantos científicos y de su transformación, así como de conocimientos técnicos que los hiciera posibles y que posibilitara avances necesarios para crear nuevos productos, nuevos materiales, nuevos procedimientos productivos y administrativos tanto en el área de la industria como de la agricultura y los servicios. En este momento la estructura de la oferta de la Universidad no cambió, continuó siendo una institución volcada a las humanidades, formando abogados y contadores. Más adelante intentamos explicar por qué. En esos años la Universidad queda inmersa en el proyecto nacional revolucionario, se confundió con el Estado, y aparece como parte del mismo.

En el quinto momento, el de la globalización, la idea de proyecto nacional pierde sustento y sentido. La Universidad, ya no se legitima por sus relaciones con la sociedad y el Estado, sino por cuestiones técnicas, por su rendimiento, su productividad. Ahora las demandas de la sociedad globalizada exigen la creación de un nuevo tipo de conocimiento que fusiona la

ciencia a la técnica y la formación de un nuevo tipo de profesionistas. En la socialización hay un desplazamiento del debate humanista, se habla del fin de la historia, del proyecto socialista y se insiste en el reinado del mercado como único organizador de la sociedad, con cierto auxilio del Estado, en las posiciones menos ortodoxas. En este momento la universidad entra en una etapa de indeterminación. Enseguida se presentarán algunas consideraciones acerca de los dos últimos momentos.

#### Las dificultades de la Universidad durante el desarrollismo

Vuelvo a mi esquema sobre las funciones de la Universidad para mostrar cómo la institución se adaptó o no en cada etapa. Mientras la demanda de la sociedad fue, básicamente, la formación de profesionistas liberales, abogados, contadores, médicos, y técnicos ingenieros civiles, de minas, y la creación de conocimientos se centraba en las humanidades no hubo ninguna dificultad. Si bien los grandes planteamientos de la filosofía, de la economía o de la sociología, eran formulados fuera de nuestras fronteras, su comprensión, su traducción y aplicación sobre la realidad nacional no presentó mayor problema. Lo que no quiere decir que para dicha adaptación se consideraran las peculiaridades de la sociedad nacional. La difusión de dicho conocimiento también fue ampliamente promovida tanto por la Universidad como por muchos otros medios de la opinión pública.

En lo fundamental la Universidad en esos años es de corte "elitista", tradicional en varios sentidos, particularmente con el tipo de saber y de los valores que promueve, que están dominados por una preocupación romántica del pasado; las humanidades clásicas en los moldes de la universidad medieval, no acepta la especialización técnica que implica una amenaza para su modelo, su reclutamiento es diferenciado socialmente y sus dirigentes son ampliamente ligados a la élite pública del poder y sus valores giran alrededor del *statu quo*.

Las dificultades aparecen cuando la ciencia entra en juego, es decir durante el desarrollismo, la industrialización. Como es bien conocido la investigación científica, como parte indispensable de la innovación en la industria, es un hecho del siglo xx. Antes, los grandes inventos (la máquina de vapor, la máquina de hilado y tejido, el sistema de rotación de cultivos nuevos, los procedimientos para la fundición de minerales, las herramientas mecánicas, et-

cétera (Lewis, 1963: 183), habían sido realizados por gente práctica. A partir del siglo xx se vuelve indispensable ser científico para ser inventor y además las invenciones ya no son producto del trabajo de una persona aislada, sino de un equipo dotado con un costoso laboratorio científico.

La industrialización que se acelera después de los años cuarenta trae consigo la urbanización de la sociedad, el crecimiento acelerado, especialmente de la Ciudad de México, y con ello la presión sobre la Universidad que se transforma en universidad de masas (1970). En su versión más lograda enfatiza el saber científico y técnico, sin descuidar un humanismo altamente actualizado, sus graduados son esencialmente especialistas; el reclutamiento es democrático basado en criterios de eficiencia y capacidad; sus dirigentes son, igualmente, individuos destacados en su profesión y los valores que transmite están siempre enfocados al progreso social (Garciarena, s/f).

El desarrollo de esta nueva universidad no era novedad en los países desarrollados, especialmente en Estados Unidos de Norte América. En ellos la creación de conocimiento (científico, técnico y humanístico) se incorpora rápidamente a la currícula de la formación de alumnos de licenciatura y posgrado en todas las profesiones o disciplinas; sus estudiantes están actualizados y la formación de nuevos investigadores es permanente. La difusión del nuevo saber se hace de forma diferenciada, la ciencia básica o pura así como las humanidades es casi totalmente universal, pero no lo es en el caso de la ciencia aplicada y la técnica que responden a intereses de la industria, de la propiedad intelectual.

En el caso de México, la universidad no acompaña la transformación, se amplía la matrícula, pero mantiene su organización tradicional. Las carreras tradicionales, especialmente derecho y contaduría, siguen siendo las que acaparan la mayor parte de la matrícula. La parte relacionada con la ciencia es minoritaria y sin los recursos suficientes para producir nuevos conocimientos al ritmo de las universidades de los países centrales. Los nuevos conocimientos son traídos del extranjero con un retraso considerable y, por supuesto, sólo los disponibles. La formación pasa a depender de esa importación de conocimiento, los egresados de las carreras científicas están siempre desactualizados. Para formar nuevos investigadores es necesario enviar a los estudiantes a universidades extranjeras. En las carreras técnicas sucede algo similar pero sin la misma gravedad.

La universidad en México pasa a ser una institución que funciona de manera defectuosa, incompleta, que depende de las universidades de otros

países para completar la relación productiva entre sus funciones: generación de conocimiento, formación y difusión.

El problema de la falta de creación de conocimiento científico era evidente en esos años. El rector Ignacio Chávez afirma en 1962 “[la Universidad debe enseñar la ciencia al mismo tiempo de crearla] Mientras no lo haga será la repetidora vulgar de la ciencia ajena, la encargada simplemente de trasmitir un conocimiento prestado, que por ser prestado pronto se vuelve viejo” (Rodríguez, 2008: 41).

En las relaciones de la Universidad con la sociedad también existen tensiones y desencuentros. Dado el tipo de desarrollo industrial, cuyos sectores más dinámicos son comandados por empresas extranjeras, las cuales, en sus inversiones, traen los paquetes que contienen los procedimientos técnicos para la producción y las innovaciones que reciben de sus matrices. La relación de tales empresas con la universidad en lo referente a la ciencia y tecnología es inexistente, no promueven la creación de equipos de investigación como en sus países.

Las empresas nacionales, protegidas en su mercado interno, tampoco tienen incentivos para innovar y mejorar su productividad, los cambios en tecnología, en maquinaria, en procesos, los satisfacen con la importación. Incluso se hablaba de que por medio de este procedimiento se quemaban etapas, que los que la industria central había tardado en desarrollar muchos años, ellos lo ahorraban con la importación de las mismas. La substitución de importaciones fracasó, al menos en parte, por que el modelo no tuvo la capacidad de crear un sistema de reproducción de ciencia y tecnología que pasará de la copia a la creación de nuevo conocimiento, innovación, aplicación en los sectores productivos.

Al contrario de lo que pasa en la relación entre el nuevo conocimiento y la industria, relación que no se estableció, la demanda de profesionistas por la sociedad industrial y la nueva urbanización se incrementó y diversificó. La Universidad que continúa formando, básicamente, profesionistas tradicionales, abogados, contadores, médicos, ingenieros civiles, tiene dificultades para satisfacer la demanda. La falta de profesionistas en áreas técnicas, ingenierías mecánica, eléctrica y electrónica, química, se vuelve crónica. La dependencia de la Universidad del conocimiento externo para hacer funcionar esas carreras la vuelve lenta e ineficiente.

Respecto al conocimiento en humanidades en la medida en que el nacionalismo revolucionario era hegemónico, la Universidad era el espacio de la oposición de izquierda y de derecha, en general radicales; sin embargo, su importancia era reducida.

Sólo a partir de 1968 la crisis del sistema político encuentra en la universidad el ámbito para la deconstrucción del pensamiento oficial, del nacionalismo revolucionario. Es en la Universidad donde la historia se re-escribe, se critica el presente y se crean espacios para nuevos temas y debates como la democracia, los derechos humanos, los derechos de las mujeres, incluso el sentido de la Universidad en la nueva sociedad.

En esos años de hegemonía del nacionalismo revolucionario la universidad participó activamente en la formulación del proyecto nacional, no sólo por los abogados revolucionarios que se encargaban de justificar las “bondades” del Estado corporativo y autoritario, de dejar de lado los derechos individuales en pro de una supuesta mayor importancia de los derechos sociales; también los economistas lucharon por justificar el desarrollismo y sus inequidades, o filósofos y científicos sociales abocados a la defensa del nacionalismo o del indigenismo revolucionario.

En síntesis, durante el periodo desarrollista la Universidad perdió la capacidad de integrar plenamente a su actividad las relaciones entre sus funciones. Lo que se convirtió en un círculo virtuoso en las universidades de los países desarrollados, en México se convirtió si no en un círculo perverso, sí en un proceso siempre difícil y de baja productividad. Así, en el plano de las humanidades, el papel crítico del pensamiento fue arrinconado y durante muchos años no logró trascender al resto de la población.

A finales de los años sesenta se produce un cambio radical en el sistema capitalista y en la sociedad mundial, el modelo económico anterior entra en crisis, sus señales son el fin del acuerdo de Bretton Woods y la pérdida de la hegemonía del esquema keynesiano como política económica (fin del Estado intervencionista y del crecimiento económico basado en el incremento de la demanda).

La crisis tiene profundas consecuencias en el arreglo institucional de las sociedades capitalistas y sobre la vigencia de los derechos ciudadanos, entre los más significativos están las transformaciones en el régimen de bienestar y del régimen político.

Dentro del deterioro del régimen de bienestar influye la transformación del mercado de trabajo, el fin de la sociedad salarial. También contribuye la crisis de la familia que se debilita como soporte para administrar riesgos (acoger a los desempleados, p.ej.), en una sociedad que los incrementa. La incertidumbre, la precarización de las condiciones de trabajo y la creciente vulnerabilidad de amplios sectores de la sociedad, carecen de contraparte para apoyar a los afectados.

En el nuevo capitalismo se modifica radicalmente la relación del capital con el trabajo vivo, el cual disminuye su importancia como fuente de valor; asimismo trastoca la relación del capital con la sociedad; lo que parecía indisolublemente unido en el capitalismo industrial ahora se disocia, se redefine.

La valorización del capital ya no se da principalmente por la explotación del trabajo vivo, aunque ello subsiste, sino por la incorporación de los productos del conocimiento (ciencia-tecnología) en el capital fijo, se potencia al capital. El trabajador, encargado de la producción en el nivel de alta tecnología, es relegado a ser un vigilante del proceso dominado por la tecnología.

Si antes el capital se diferenciaba por incorporar mano de obra, explotar a una mayor parte del proletariado, absorber al ejército de reserva, ahora la ciencia y la tecnología suplen a los trabajadores y los expulsan del proceso, los vuelven inútiles para el capital.

La contradicción entre capital y trabajo que Marx y Engels, en el Manifiesto Comunista (1955), pensaron que se resolvería por el lado del trabajo, por su emancipación del capital en el comunismo, se resolvió por el lado del capital, por su productividad sostenida en el conocimiento, el capital se libera de buena parte de la clase trabajadora; con ello la riqueza creciente del capital se diferencia de la riqueza de las sociedades, la reproducción del capital se diferencia de la formación nacional, se mundializa, se desterritorializa.

El capital crea riqueza como nunca, pero las sociedades no se apropian de ella, sólo algunos sectores se benefician, otros, la mayoría, paradójicamente, se empobrecen.

A diferencia del capitalismo industrial en el cual se daba una separación funcional de la sociedad para integrar a todos los sectores en el nuevo capitalismo, se da una diferenciación para excluir. Por lo tanto, se modifica la conformación de la sociedad, de la sociedad salarial que planteaba como un imperativo la integración de los miembros de la sociedad por medio del trabajo asalariado, ahora produce una sociedad segmentada: una parte de ella continúa articulada por el trabajo asalariado, la otra es desafiliada por el desempleo tecnológico y pasa a trabajar en actividades carentes de protección legal.

Los cambios que hemos analizado muy rápidamente tienen mayor impacto en las sociedades periféricas, como en el capitalismo anterior, el industrial, la reproducción del capital es incompleta, por fuerza deben pasar por la dinámica global, por el accionar de las grandes compañías multinacionales.

La centralidad del conocimiento científico y tecnológico implica una mayor concentración del capital en pocas manos, en las grandes transnacionales, que por supuesto incrementan su poder sobre el mercado y sobre los estados de todos los países (aquí radica la idea de "imperio" de Hard y Negri (2004).

El monopolio del conocimiento y de la capacidad de traducirlo en mercancías, produce una diferencia fundamental con el capitalismo anterior y con el papel que juega el capitalismo periférico. En el modelo anterior, los países subdesarrollados tenían frente a sí la posibilidad de llegar a ser desarrollados, de progresar. Se supone que estaban en un proceso que iba del subdesarrollo al desarrollo (Rostow, 1963), la industrialización por substitución de importaciones era la evidencia de ello en América Latina, no importa que en todos los países latinoamericanos fracasara.

Ahora esa posibilidad ya no existe, la idea de subdesarrollo como etapa se agotó. En el nuevo capitalismo el conocimiento se traduce en bienes desechables (electrodomésticos, automóviles, aparatos de comunicación, etcetera), es casi imposible quemar etapas, si se copia los bienes desechables en el siguiente momento, cuando surge el nuevo producto, basado en nueva tecnología y con nuevos materiales, se estará en la misma situación anterior. Romper el monopolio de la capacidad de traducir conocimiento en mercancías, es casi imposible. El resultado es una dependencia del capital internacional, hay una pelea entre las naciones para que ese capital participe en la economía nacional y fomente el crecimiento local.

Frente a esta realidad de dependencia y subordinación, existe la ilusión de que fortaleciendo el fomento de la investigación científica y tecnológica, de la inversión en ciencia y tecnología, se podría acceder al nuevo capitalismo, pero para que ello fuese posible el esfuerzo a realizar es de tal naturaleza que resulta casi inviable en los países periféricos.

El argumento de la posibilidad se sostiene en los ejemplos de países que tuvieron éxito como Japón, Corea del Sur, Irlanda, China o India; sin embargo, se omite el hecho de que esos países formaron científicos e ingenieros, creando una masa crítica indispensable al desarrollo propio, antes del advenimiento del nuevo capitalismo, los posgrados norteamericanos o europeos fueron ampliamente aprovechados y con sus egresados se formaron los núcleos de investigación nacionales. América Latina y en especial México pagan el precio de las malas decisiones políticas tomadas durante el periodo de la industrialización por substitución de importaciones, de no haber apostado por crear sistemas de educación pública eficientes, univer-

sales y de alta calidad, así como de no haber formado suficientes cuadros en las universidades extranjeras, especialmente en las americanas, como lo hicieron los países antes referidos.

Según el reporte Puertas Abiertas del Instituto de Investigación Internacional (IIE) con sede en Nueva York, reportado por Andrés Oppenheimer (2007, "La globalización estudiantil", *Reforma, sección internacional, El informe Oppenheimer*, México, p. 2) mientras la India envía a las universidades de Estados Unidos cerca de 84,000 estudiantes por año, China 68,000, 76,000 si se incluye Hong Kong, y Corea del Sur 62,000, México envía 14,000 al año. Hay que agregar que los estudiantes asiáticos en su mayoría (70 por ciento) cursan posgrados relacionados con la administración de empresas, ingenierías y ciencias, mientras que los latinoamericanos estudian mayoritariamente licenciaturas de humanidades, comunicaciones y ciencias sociales. Otro dato significativo es que la mayoría de los asiáticos son financiados por sus familias, quienes dan un alto valor a la educación.

La ilusión de la salida por el conocimiento surge de la apariencia de que el conocimiento es un bien universal al cual se puede acceder con relativa facilidad, pareciera que no es una mercancía. Pero no es así, en la actualidad el conocimiento científico se fundió con el técnico, no se puede acceder a uno sin poseer el segundo, el nuevo capital anuló la frontera entre ciencia y tecnología. Lo que resulta son nuevos productos, nuevos materiales, nuevos procedimientos para producir, cuya innovación es incesante.

El nuevo conocimiento, como acerca del genoma humano, sólo puede ser traducido en mercancías (fármacos por ejemplo) por aquellas empresas que poseen los conocimientos, las tecnologías, el capital y los recursos humanos necesarios para experimentar y crear productos nuevos; el resto sólo puede hacer ciencia deporte, simular, realizar en el mejor de los casos avances puntuales de escasa significación y rápida obsolescencia.

Suponer que es posible crear empresas como Google gracias al ingenio de una persona aislada, no pasa de una quimera, esas innovaciones sólo se dan en donde existe la masa crítica de creadores o innovadores, que hacen el evento probable, no por acaso la mayoría de esas grandes novedades empresariales se dan en los grandes valles del silicio en California o de Boston u otros "valles" fuera de Estados Unidos como Irlanda, donde se agrupan grandes cantidades de científicos y tecnólogos.

En el mismo sentido se puede apreciar la ruptura o el debilitamiento del vínculo entre la escolaridad y el empleo y consecuentemente el ingreso. La escolaridad va perdiendo fuerza como factor de movilidad social ascen-

dente, cada vez es más evidente que la alta educación no se traduce en mejores y más estables empleos, la segmentación del mercado de trabajo lo impide, así como la reducción de mercado salarial de alta productividad.

El nuevo capitalismo sólo requiere de alta escolaridad y especialización en los sectores de punta, en el resto se apoya en trabajo descalificado o escasamente calificado, los requisitos de la mano de obra están cambiando, flexibilidad, polivalencia, capacidad de adaptación, de aprender rápido, aceptar la inestabilidad permanente en el trabajo y la vida laboral como lo común. Se privilegia el énfasis en las capacidades, en las aptitudes, que en los conocimientos fijos rápidamente obsoletos (CEPAL, 2007). Paradójicamente, sin educación, sin alta escolaridad de calidad todo es peor tanto para el individuo como para la nación.

La escolaridad como parte del capital humano es una de las variables fundamentales de la competitividad, sin una población bien educada el país estará en desventaja, si la población no sabe el idioma inglés no podrá ubicarse en el mercado de los servicios, como es el caso de los *call centers* u otras actividades globales ubicadas en la periferia, o sin una masa crítica de ingenieros no podrá aspirar a que las empresas ubiquen en su territorio instalaciones de alta tecnología que incluyan las tareas de investigación.

En el caso de México, la Universidad, especialmente la pública, se desvinculó del proceso de desarrollo del capitalismo. Su pobre desempeño en la creación de conocimiento científico y tecnológico, la margina de los procesos productivos y sobre todo de la innovación, de la creación de nuevos materiales, de nuevas tecnologías, nuevos procedimientos, etcétera. La universidad también vive una mayor tensión en el cumplimiento de la función de formación, que por increíble que parezca continúa dominada por las carreras tradicionales, la falta de oferta de ingenieros, químicos, y otras profesiones técnicas es cada vez más insuficiente para satisfacer una demanda creciente de la sociedad.

Respecto a la relación de la universidad con el proyecto nacional la separación es aún más drástica, no sólo por las debilidades de la universidad, sino por los efectos del nuevo capitalismo y la globalización. Haré un breve paréntesis sobre este punto.

El nuevo capitalismo modificó la geopolítica del mundo, las empresas multinacionales dejaron atrás el mapa de las naciones y han configurado redes de financiamiento, producción y distribución que abarca a todo el planeta.

Los Estados nacionales tienen aún importantes funciones como preservar el funcionamiento local e internacional del mercado, mantener siste-

mas legales que den certidumbre a las inversiones, promover sistemas de infraestructura, puertos, aeropuertos, carreteras, sistemas de información, para que el capital funcione con los costos más bajos posibles, proteger a los dueños del conocimiento de la piratería y el contrabando.

Sin embargo, el nuevo capitalismo ha retirado de los Estados nacionales la posibilidad de definir un proyecto económico propio, nacional, los proyectos son definidos afuera, qué se invierte, qué compañías se instalan, qué sectores se favorecen, son decisiones externas que toman las empresas transnacionales, basadas en sus análisis estratégicos y en los desarrollados por las grandes calificadoras del riesgo y las oportunidades que ofrecen los países.

Lo mismo se da en lo referente a la macroeconomía, todos los estados deben mantener baja la inflación, tasas de interés variables, presupuestos equilibrados, superávit fiscal; de no hacerlo las empresas privadas que califican a los países, pueden castigar la nota y alejar las inversiones, provocar la salida de capitales. En los países periféricos una variable importante es el costo de la mano de obra, entre más bajo, más miserable, más atractivo para la máquina capitalista. El concepto síntesis de ese proceso es el de competitividad, es la competencia para atraer las inversiones extranjeras y esa debe ser la meta a lograr por todo Estado "responsable".

En pocas palabras los estados nacionales, salvo muy contadas excepciones debidas a sus historias particulares, ya no son capaces de definir un proyecto nacional, un proyecto sustentado en una base material autónoma como lo era el desarrollismo, paradójicamente sin la participación de los grandes capitales ya no hay desarrollo nacional posible. Pero la participación de esos capitales, como ya señalamos, escinde a las sociedades.

A diferencia del periodo capitalista anterior en el que claramente existía la definición de un proyecto nacional, proyecto de una nación industrializada autosuficiente, autónoma, soberana y con una población que sería integrada por medio del empleo formal, productivo, y con prestaciones sociales, con una cultura nacional que expresara sus particularidades y su diferencia con el resto de las naciones, en la época actual esa idea de proyecto está en duda.

Ahora en el nuevo capitalismo se dificulta, casi se anula, la posibilidad de definir proyectos nacionales autónomos. En el caso de México el proyecto nacional anterior obviamente no se completó, pero al menos se formuló y creó cierta identidad. Ahora la definición de otro proyecto parece difícil dentro de las limitaciones que impone la mundializa-

ción. En este contexto vale la pena preguntarse –como lo hace Roberto Schwarz (1999: 57 y ss.)– ¿cómo queda la idea del proyecto nacional? ¿es posible?

Caben, siguiendo su pensamiento, varias respuestas: la primera respuesta que se puede formular es que la idea perdió sentido al ser descalificada por el nuevo rumbo que tomó la historia. La nación ya no se va a formar o no se va a terminar de formar como unidad, sus partes se van a desligar una de las otras, habrá sectores avanzados de la sociedad los cuales se integran a la nueva sociedad capitalista mundial y el resto va a ser abandonada, dejada a su suerte.

La segunda es que en el supuesto de que la economía deje de impulsar contra la dirección de la integración nacional, y de un sistema relativamente autorregulado y autosuficiente (como en la realidad la economía está empujando), la única posibilidad de continuar afirmando que la integración nacional es posible, que la nación es un todo, es la unidad cultural que mal o bien se formó históricamente y que se completó en la literatura, en el patrimonio. En ese sentido la cultura formada, que alcanzó una cierta organicidad, puede funcionar como un antídoto para las tendencias disgregadoras de la economía.

Sin embargo, y asumiendo que debemos pensar sin incluir un proyecto económico nacional (en la medida que está globalizado), que ya dejó de tener un sentido fuerte, determinante, el deseo de la formación de la nación parece vaciarse de contenido y perder su dinámica propia. Pero, ni por eso deja de existir. La idea vacía del proyecto nacional puede ser utilizada en el mercado de las diferencias culturales y hasta la promoción del turismo; su significado ha cambiado.

Los referentes colectivos nacionales se debilitan. Ser parte de una nación como principio de identidad se diluye, compite con la necesidad de pertenecer o estar en otra nación que ofrezca mejores oportunidades, en el cotidiano de las familias y las personas el compartir lealtades con dos naciones se vuelven cada vez más común. En contraparte se fortalecen las identidades colectivas locales, étnicas, regionales y se abren espacios para la individuación.

En el caso mexicano, la dificultad para formar el proyecto nacional está acompañada por la crisis del proyecto anterior, por el fin del nacionalismo revolucionario que, pese a todo, conformó una cohesión social, felizmente perdida, pero aún no substituida, y por las partes del mismo que sobreviven y jalan hacia la restauración del corporativismo autoritario.

Junto a la crisis del nacionalismo revolucionario, y en parte por ella, los partidos políticos han sido, y continuarán siendo, incapaces de formular proyectos para la nación. Sus propuestas se igualan en lo que se refiere a la competitividad, se igualan respecto a la vocación turística del país, a la venta de hidrocarburos y otras materias primas en el mercado internacional. Todos los partidos apoyan los incentivos a la inversión externa y a la industria maquiladora, todos apoyan a los emigrantes a los Estados Unidos (500,000 al año), lo que equivale a la mitad de los mexicanos que cada año entran al mercado laboral, y el envío de reservas a sus familiares.

Todos están de acuerdo en el perfil básico de México como exportador de materias primas, como maquilador de compañías transnacionales. Como destino turístico bajo control de compañías transnacionales.

También hay coincidencias respecto a proyectos sociales como las políticas contra la pobreza (las diferencias al respecto están en cómo medirla), en procurar una mayor igualdad social, en que hay que fomentar la educación, especialmente la calidad de la misma.

No obstante, las propuestas alternativas concretas no existen. Ningún partido político tiene un proyecto de nación que difiera en algo sustancial a lo que existe y vivimos, que sin duda es muy malo.

La enorme dificultad para definir un proyecto nacional, de formación de la nación, no debe confundirse con la formulación de proyectos políticos que tienen que ver con una visión de futuro y con objetivos nacionales. Dagnino, Olvera y Panfici (2006) resaltan tres tipos diferentes de régimen político: el autoritario, el neoliberal y el de la democracia participativa.

El régimen autoritario corresponde al pasado de Latinoamérica y está presente como una sombra que amenaza con volverse realidad. Formalmente nadie lo defiende, aunque en la práctica muchos lo ejercen.

El proyecto de la democracia participativa está conformado por una concepción de profundización y radicalización de la democracia, que confronta los límites de la democracia liberal, destaca la participación de los ciudadanos en la definición de las políticas públicas, defiende la necesidad de la transparencia y de la rendición de cuentas, los derechos a la información; por supuesto defiende la lucha contra la desigualdad social y reivindica los derechos de las minorías.

El régimen neoliberal también reivindica la democracia y la ciudadanía, pero privilegia al mercado como mecanismo de su desarrollo, propone políticas focalizadas, se opone a la universalización de los derechos que interfieren en el mercado, en consecuencia limita los derechos so-

ciales, la desigualdad propone administrarla con políticas asistenciales y sostiene que por medio de la convergencia el mercado la superará, limitan la participación al llamado tercer sector. Dicen los autores: "Las nociones de ciudadanía, de sociedad civil y de participación formuladas por el proyecto neoliberal expresan una misma intención despolitizadora y, por lo tanto, son portadoras de lo que se podría llamar una misión minimalista de la política".

La existencia de esos proyectos políticos, sin duda, hace una gran diferencia para la vida de los pueblos, pero no resuelven el problema del proyecto nacional que va más allá del proyecto político, que implica una propuesta cultural, social y económica definida dentro de la globalización.

En esta nueva realidad en que se redefinió el Estado-nación, la universidad se ve alejada de la centralidad del proyecto nacional, tanto por su inexistencia como por la propia debilidad del centro estatal. La Universidad es relegada a las leyes del mercado y sometida a sus exigencias de productividad, de evaluación, bajo la premisa que los términos clave son: calidad, eficiencia, adecuación al mercado y vinculación con el mundo productivo (Rodríguez, 2008: 39). Parece que su función de difusión, de defender y promover valores, de elaborar la crítica de la sociedad y de sí misma quedara en el olvido o fuese inútil para el sistema. A toda costa la Universidad pretende ser despolitizada.

## Bibliografía

- CEPAL y Secretaría General Iberoamérica (2007), *Cohesión social en Iberoamérica*, Madrid, CEPAL y SGI.
- GARCIARENA, Jorge (s/f.), "La universidad y el desarrollo de un estrato profesional en la Argentina", *Documento interno*, núm. 61, Servicio de Documentación de Sociología, Buenos Aires, Instituto de Sociología, Facultad de Filosofía y Letras, universidad de Buenos Aires.
- HARDT, Michael y Antonio Negri (2004), *Imperio* (Colección Estado y Sociedad, núm. 95), Buenos Aires, Paidós.
- LEWIS, W. Arthur (1963), *Teoría del Desarrollo Económico*, México, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, p. 183.
- MARX, Karl y F. Engels (1955), "Manifiesto del Partido Comunista" (edición original 1872), en *Obras escogidas en dos tomos*, Moscú, Progreso, pp. 20-51.
- Reporte Puertas Abiertas del Instituto de Investigación Internacional (IIE) (2007), con sede en Nueva York, reseñado por Andrés Oppenheimer ("La globalización

estudiantil", *Reforma, sección internacional, El informe Oppenheimer, 2007, México, p. 2).*

RODRÍGUEZ, Roberto (2008), "Pensadores y forjadores de la universidad en México", en Carmen García Guadilla (coord.), *Pensadores y forjadores de la universidad latinoamericana*, Caracas, IESALC-UNESCO, pp. 337-378.

ROSTOW (1968), *Las etapas del crecimiento económico*, 2a. ed., México, FCE.

SCHWARZ, Roberto (1999), "Fim de Século", *Seqüências brasileiras*, São Paulo.

## Índice

### INTRODUCCIÓN

<i>Humberto Muñoz García</i> .....	5
El interés por la universidad pública .....	6
Las políticas educativas y la universidad pública .....	7
Sobre la función social de la universidad pública .....	10
Las tensiones de la universidad pública .....	14
Los trabajos que componen el libro .....	17
Bibliografía .....	21

### LA "JUVENILIZACIÓN" DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS Y LOS VUELOS DEL CARÁCTER PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD

<i>Maria Herlinda Suárez Zozaya</i> .....	23
Introducción .....	23
El devenir histórico de lo público de la universidad .....	29
Lo público-social y la "juvenilización" de los estudiantes universitarios .....	43
La disputa por el nuevo vuelo de lo público .....	55
Bibliografía .....	65

### EL DEVENIR DE LA UNIVERSIDAD COMO ESPACIO PÚBLICO: UNA TRAYECTORIA LARGA E INCIERTA

<i>Susana García Salord</i> .....	69
Bibliografía .....	109

### LA AUTONOMÍA EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS MEXICANAS: VICISITUDES DE UN CONCEPTO Y UNA PRÁCTICA INSTITUCIONAL

<i>Armando Alcántara S.</i> .....	113
Introducción .....	113

La autonomía desde las universidades medievales hasta la modernidad .....	115	Las principales experiencias .....	213
La reforma universitaria de Córdoba y su influencia en América Latina .....	120	Conclusiones .....	230
Evolución de la autonomía en las universidades mexicanas .....	121	Bibliografía .....	233
Conceptos y dilemas actuales de la autonomía universitaria .....	129	 LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: POLÍTICA, DIFERENCIACIÓN Y DESIGUALDAD INSTITUCIONAL	 237
Conclusiones .....	140	<i>Humberto Muñoz García</i> .....	237
Bibliografía .....	142	Introducción .....	241
 LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN MÉXICO Y LA IRRUPCIÓN DE LO PRIVADO		Primera parte .....	254
<i>Hugo Casanova Cardiel</i> .....	147	Segunda parte .....	260
Introducción .....	147	Consideraciones finales .....	264
El Estado y la educación pública .....	149	Anexo .....	269
Educación pública y universidad en México: un apunte sobre los orígenes .....	153	Bibliografía .....	
Universidad, educación pública y Estado: entre lo público y lo privado .....	155	 PRESUPUESTO FEDERAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR: UN NUEVO CICLO DE NEGOCIACIÓN PARA 2008	 271
Universidad pública: lo privado y la Nueva Gestión Pública .....	160	<i>Javier Mendoza Rojas</i> .....	271
A manera de cierre .....	165	Introducción .....	271
Bibliografía .....	166	Antecedentes .....	272
 LOS BENEFICIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS DE LA EDUCACIÓN Y SUS IMPLICACIONES EN LAS POLÍTICAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR		Integración del proyecto de presupuesto para las IPES .....	275
<i>Alejandro Márquez Jiménez</i> .....	169	Contenido del proyecto de presupuesto de educación superior para 2008 .....	278
Introducción .....	169	Solicitudes de las IPES agrupadas en la ANUIES .....	282
Definición de "bien público" y "bien privado" desde la perspectiva de la teoría económica .....	170	Proceso de negociación en la Cámara de Diputados .....	287
Implicaciones de los estudios sobre los beneficios públicos y privados de la educación en el diseño e implementación de las políticas educativas .....	185	Presupuesto aprobado .....	293
Comentarios finales .....	194	Conclusiones .....	314
Bibliografía .....	196	Bibliografía .....	316
 UNIVERSIDADES: EL INCENTIVO PARA INVESTIGAR Y LA DEMANDA PROFESIONALIZANTE		 UNIVERSIDAD PÚBLICA Y PROYECTO NACIONAL	 319
<i>Alejandro Canales</i> .....	201	<i>Víctor Manuel Durand Ponte</i> .....	322
La modernización científica .....	202	Las dificultades de la Universidad durante el desarrollismo .....	322
La modernización educativa .....	208	Bibliografía .....	333

La universidad pública representa muchas cosas para México. Es el proyecto cultural más importante que hemos construido los mexicanos durante años, por todo el país. Hoy se encuentra en el núcleo de los cambios y los riesgos que enfrenta la sociedad, ante los cuales tendrá que examinar y criticar su estructura y funciones para reconfigurarse y satisfacer nuevas demandas. Es la carta con la que se podrá entrar a la era del conocimiento y la información. Es la mejor institución para educar a los jóvenes del mañana con una esperanza alentadora.

Hasta nuestros días, los hombres de letras y de ciencia más destacados del país, al igual que una gran cantidad de dirigentes y líderes políticos y empresariales, han pasado por sus aulas. Con compromiso y responsabilidad, la universidad pública fue una pieza clave para que México tuviera altos niveles de desarrollo. Y, actualmente, es una institución indispensable para combatir la desigualdad social y regresar a la senda del crecimiento. En la nueva etapa por la que transita el mundo, la universidad pública nos dará, además de conocimiento, valores ciudadanos renovados, identidad y cohesión social. Es una institución que estará lista para engarzarse e impulsar un nuevo proyecto de nación.

Analizar a la Universidad y lo público de su carácter es, a juicio de los integrantes del Seminario de Educación Superior de la UNAM, una de las tareas más relevantes del quehacer académico. Quien lea este libro aprenderá acerca de los vuelcos de lo público en la Universidad, sobre las consecuencias de su arribo a lo social, sobre su origen en el país, cómo la autonomía y lo público están indisolublemente unidos, por qué las universidades públicas producen bienes públicos, por qué les es indispensable la esfera pública para desarrollarse, cómo vienen resolviendo los problemas de su financiamiento y administración, acerca de las brechas académicas entre las universidades públicas y los factores que las han producido, y por qué el nuevo capitalismo ha influido para separarlas del proyecto nacional.

La universidad pública



EDUCACIÓN



**SES**

SEMINARIO DE  
EDUCACIÓN SUPERIOR

Miguel Ángel  
**Porrúa**

**PEM** Problemas  
Educativos  
de México  
COLECCIÓN