

I. Equidad y financiamiento en universidades públicas mexicanas

JESÚS BECERRA VILLEGAS*

DOI: <https://doi.org/10.52501/cc.212.01>

Si queremos ser fuertes en la defensa de los fines básicos de la igualdad y la integración social —fundamentos esenciales que se deben mantener a toda costa—, hemos de ser críticos con las formas de organizar y desarrollar la educación, exigentes con el poder político y económico, resistentes contra las ideologías modernizadas que disfrazan las desigualdades de diferencias a las que los sujetos, padres y sectores sociales tendrían derecho para ejercer su libertad. Pero además tendríamos que ser exigentes y críticos con el propio sistema público (Gimeno Sacristán, citado en López y Valdés, 2009, p. 88).

Resumen

A un siglo de distancia, es posible valorar el pensamiento y esfuerzos de José Vasconcelos en educación y cultura como impulsores de un objetivo central de la Revolución mexicana: la integración de sus pobladores y de la nación misma. En efecto, la creación en 1923 de la Secretaría de Educación Pública, junto a la entrada en marcha del federalismo educativo, constituyó pilares del movimiento nacionalista con el que terminaba la lucha armada y se abría un nuevo orden social. Sabemos que se trató de una época de agitación e incertidumbre en la que los polvos de la guerra no terminaban de asentarse, y hubo que invertir mucho trabajo para construir un sentido de pertenencia a la nación, uno nuevo, mejor y duradero.

La educación en todos los niveles y —según interesa en este trabajo— la terciaria en particular han aportado tanto los soportes como el rumbo para

* Doctor en Ciencias de la Educación por la Universidad Iberoamericana Noroeste. Investigador de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9981-1983>

la nación. El reto es importante porque no se trata solamente de impulsar algunos sectores y desde ellos ganar crecimiento, sino de ejercer la equidad social como condición y resultado, como inversión y no gasto o concesión.

El objetivo del presente capítulo es ofrecer elementos conceptuales para la lectura de los datos del financiamiento a las universidades públicas, desde el principio de equidad social. Aun tratándose de un ejercicio de fundamentación, ésta se inscribe en su tiempo y recoge por ello términos y discusiones presentes en diversos campos: la educación, la economía, la política y la administración, principalmente. A tal propósito, el material está organizado en dos partes principales, cada una de ellas nuevamente compuesta por dos secciones. Bajo el tópico *equidad*, se revisan las nociones y mecanismos de federalización y autonomía universitaria que han producido un sistema educativo terciario público en México. Posteriormente, la parte *financiamiento* se atiende desde los encuadres de la regulación y la gobernanza, en tanto dispositivos de planificación, asignación y luchas. El capítulo cierra con una discusión final, integradora, basada en la idea de ciudadanía de la educación, como tema presente en alguna literatura crítica del campo académico.

Palabras clave: *Equidad, financiamiento, ciudadanía de la educación, universidad.*

Marco teórico

Equidad

El *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico* establece las siguientes definiciones:

Igualdad: Prohibición de discriminación; mandato constitucional que impide dar un trato diferenciado a quienes se encuentran en situación de igualdad, utilizando un criterio de diferenciación prohibido y buscando un resultado que menoscabe el ejercicio de un derecho.

Equidad: Principio de justicia material que debe ponderarse en la aplicación de las normas en atención a las circunstancias del caso.

Es de interés la observación de que la igualdad de derechos, la igualdad ante la ley supone que la justicia se aplique con un criterio compensatorio, puesto que el trato semejante a desemejantes puede profundizar las brechas y, por tanto, constituir en sus efectos un acto injusto. El asunto de la equidad pasa por el reconocimiento y el respeto a las diferencias, y por el derecho a la existencia que ellas tienen cuando de ellas derivan modos de ser propios, capaces de constituir comunidades viables de percepción, valoración y actuación legítimas y legales. Sin embargo, también existen diferencias sociales que provienen de la exclusión para la subordinación y el expolio. Por ello, la educación resulta un mecanismo que favorece la integración social y el ejercicio de la democracia.

Como manifestación de relaciones de poder, la ciudadanía se afirma y articula entre diversos espacios y comunidades públicas, cuyas representaciones y diferencias se reúnen en torno a una tradición democrática que coloca la igualdad y el valor de la vida humana en el centro de su discurso y de sus prácticas sociales. Al concepto de ciudadanía se le debe entender también parcialmente, en términos pedagógicos, como un proceso de regulación moral y de producción cultural, dentro del cual se estructuran subjetividades particulares en torno a lo que significa el hecho de ser miembro de un *Estado nacional* (Giroux, 2006, p. 23).

La educación, institucionalizada o no, es un mecanismo social potencialmente compensador. Sin embargo, la primera inequidad que debe resolver es la que se encuentra en la educación misma. Lo anterior se refiere a dos condiciones limitantes mayores. La primera limitante es la imposibilidad de que cualquier organización se constituya como equitativa, si ella misma no se coloca en condiciones justas frente a aquellas con las que interactúa, cualquiera que sea el nivel del que se trate. La segunda limitante opera el hecho de que cada institución educativa deviene desde su interior en un campo de disputas por los capitales que la movilizan. Esto se asocia con el componente externo desde la práctica del federalismo, y el interno desde el ejercicio de la autonomía.

Federalismo

En México, la federalización de la educación se asocia, principalmente, con un proceso de descentralización que se practicó en el nivel básico, sobre todo en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000).

La federalización educativa (particularmente de la educación básica, aunque no es el único nivel federalizado) es un proceso impulsado desde el sistema educativo mexicano con fines de descentralizar los procesos de toma de decisiones con respecto a la organización, financiamiento, diseño e implementación de acciones educativas, haciendo partícipes a las instancias estatales y locales; aunque sigue lineamientos generales, este proceso adquiere matices y particularidades en cada contexto de aplicación cuando ese asumido o rechazado, vivido, digamos, por los actores escolares. [Cabrera, Hernández y Pons, 2009, p. 309]

Mediante este proceso de descentralización se desaparecía la dualidad de regímenes: el del orden federal y el estatal, por la vía de la transferencia de los recursos y las obligaciones a las entidades federativas. En un artículo publicado en 1997, se ofrece el siguiente diagnóstico de la fallida federalización:

Como la experiencia de la década anterior [1980's] lo ha mostrado, hasta ahora el sistema mexicano observa una gran capacidad para reacomodarse a todo tipo de iniciativas descentralizadoras sin perder su esencia profunda y su centralismo enraizado no sólo en las formas, sino la cultura misma de un sistema de gobierno, e incluso del conjunto social que desde los imperios prehispánicos hasta nuestros días hace de la intermediación y la subordinación los mecanismos más frecuentes de relación entre actores sociales. Es por ello que cualquier iniciativa descentralizadora se enfrenta a algo más que un reacomodo de funciones; se trata de lograr una reconfiguración institucional profunda que genere nuevos arreglos entre actores, nuevos mecanismos de decisión, y aún más, nuevas representaciones simbólicas, todo lo cual da como resultado nuevas modalidades para la regulación social. [Cabrero, *et al.*, 1997, p. 331]

Las diversas descentralizaciones de las dos últimas décadas del siglo pasado, en las que incluyó la educación básica, dieron a conocer el tipo de problemas que se tenían al interior de los estados. Esto obedece principalmente a que federalizar entraña dos actos y dos capacidades: transferir recursos y responsabilidades desde el gobierno central; y asumir con ellos la administración de los procesos, los agentes y los beneficiarios por los gobiernos estatales.

A la luz de estos argumentos, es posible observar que los retos de la gestión en el subsistema básico son semejantes a los que se observan en las universidades públicas, que nacieron federalizadas en la acepción que aquí se expone. Esto es, como terceras instancias para la distribución de obligaciones de gobierno en materia de educación media superior y superior, hasta ahora con distintos grados de éxito y retos específicos. Es que para que el ejercicio del federalismo funcione como un arreglo social de compensación institucional, capaz de llegar a los individuos, debe reconocer las condiciones históricas en las que se han desarrollado las diferencias. Lo anterior exige al Estado y a las instituciones la capacidad de efectuar lecturas contextuales para desagregar las dimensiones de su intervención social y armonizar éstas en un modelo de desarrollo incluyente.

En una columna del 28 de junio de 1993, con el sugerente título “Legislar la equidad”, Pablo Latapí discutía el carácter compensatorio de la iniciativa de la Ley General de Educación, formulada por el Ejecutivo federal con Carlos Salinas en la presidencia y Ernesto Zedillo en la Secretaría de Educación Pública. Aquél afirmó:

Si algún problema del desarrollo educativo nacional ha sido reiteradamente investigado es el de la desigualdad en la distribución de las oportunidades educativas. Desde hace décadas se conocen no sólo las dimensiones y características de este fenómeno por sexo, por estrato social, por lugar de residencia urbano o rural, por municipio, estado o región, sino también las causas que lo determinan. [Latapí, 1996, p. 183]

Y concluye en estos términos:

Ninguna ley será el remedio de la desigualdad educativa. Se requiere que los gobiernos estatales impulsen políticas compensatorias inteligentes, que dise-

ñen modalidades de atención adaptadas a las características de los grupos marginados, que formen a sus maestros de manera que sepan atender a los alumnos que se van rezagando en su aprovechamiento y que estimulen el apoyo de los padres de familia. Pero, contar al fin con un marco legal adecuado para promover la equidad será un indiscutible avance. Sorprende que punto tan esencial de la iniciativa esté siendo ignorado por grupos que se dicen preocupados por hacer avanzar la justicia en nuestra sociedad. [p. 185]

La referencia a la inequidad que hace Latapí (1996), especialmente a propósito de la educación básica, muestra no sólo el carácter estructural de aquélla, en la medida en que persiste en el tiempo y en los subsistemas. Por ello mismo, deja ver cómo los rezagos en el conjunto educativo se encuentran en el alcance de los objetivos de aprendizaje, así como en la institucionalización de prácticas internas.

Autonomía

Una dimensión que se ha desarrollado en la concepción de las universidades públicas, para articularse con el modelo de federalización, es la autonomía como capacidad extensa aunque acotada, para normar y ejercer sus recursos en pos del cumplimiento de sus funciones e, incluso —como propone Nava (2006, p. 41)—, para la producción de sí. Las limitantes formales para el auto ordenamiento institucional se condensan en dos: las legislaciones superiores en materia de educación y materia laboral, principalmente; y las formas de financiamiento.

Las instancias receptoras de la rendición de cuentas que en estos rubros deben hacer las universidades públicas son los tribunales, las legislaturas y las secretarías del Poder Ejecutivo estatal y federal. Desde luego, la sociedad en pleno se constituye en la principal parte en juego o parte interesada, *stakeholder*, según una corriente de la nueva gestión pública. Al respecto, Díaz Barriga (2009) sostiene que:

Es necesario aceptar que la escuela no puede trastocar totalmente sus propias determinaciones históricas. Su surgimiento moderno en el trastocamiento

del mundo feudal y su institucionalización, a partir de la conformación del Estado nacional, le imponen una perspectiva cultural específica; representa el ideal cultural de ese proceso, caracterizado por el acceso a la razón y a la socialización del conocimiento. [p. 51]

El sistema *sociedad-universidad-Estado* es complejo, en tanto se compone de numerosos elementos vastamente interconectados y en un estado permanente fuera de equilibrio, que genera propiedades emergentes no lineales en distintos niveles. Una de las múltiples concreciones de lo anterior es la existencia de diversas reglas del juego; ellas mismas en disputa y por lo tanto móviles, desniveladas y emergentes. Entre los constructos legales más duros que operan estas propiedades complejas para acotar la autonomía se encuentran los de financiamiento directo, como los subsidios y los fondos concursables o condicionados, mientras que el indirecto opera mediante programas federales como el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, el Sistema Nacional de Posgrados, Perfiles Deseables, estímulos a la carrera docente y también becas estudiantiles. El conjunto establece parámetros concretos que, como efecto suave, orientan incluso las propias vocaciones de las universidades estatales. Esto indica que el reto es construir una educación financieramente suficiente, pero también libre en lo académico para asumir compromisos proactivos de cara a las condiciones del entorno inmediato en el que se encuentra inserta.

Si bien la razón de ser de la autonomía es garantizar la definición y el ejercicio de los objetivos y los medios, es sabido que unos y otros pueden ser secuestrados por los grupos al interior de las universidades. En efecto, un problema institucional consiste en la existencia de diversas agendas internas. La primera de ellas, en términos de prioridades y canalización de recursos, la establece la alta administración que se construye sobre la base de alianzas de grupos y rupturas, como parte de una cultura interna y configuraciones estructurales. El componente cultural define no sólo prácticas, sino percepciones y valoraciones. Las inercias que producen unas y otras favorecen entre los grupos de poder la percepción de los saneamientos como amenazas al estado de cosas. Las configuraciones culturales producen legislaciones internas, líneas de mando, subordinación y flujos de los distintos capitales institucionales. Cultura y estructura se alimentan mutuamente y se reconfiguran.

Por otra parte, la gestión tiende a producir una casta que dispone de los recursos y distintos privilegios que hacen carrera fuera de la academia, cumpliendo una función adjetiva colocada, en mucho, por encima de las sustantivas hasta tergiversarlas. Mientras tanto, los trabajos de docencia, investigación y extensión-vinculación se ven sometidos a una extensa fiscalización, en la que se sustenta el sistema de méritos y que, en un amplio sector académico, esteriliza sus capacidades y tiempos. Es decir, los pares académicos fungen, como comunidad referente, junto a la despolitización de la comunidad universitaria respecto de sus propios problemas y los del ámbito social, que debería incidir en la construcción de la equidad general. He aquí uno de los espacios que muestran la relatividad de la autonomía y la libertad académica como formas autorreguladas.

A decir de Kehm (2012):

En lugar del control de procedimientos y contenidos, se establecieron nuevas formas de control de resultados, nuevas formas de entrega de informes y responsabilidad, participación de *stakeholders* en las decisiones estratégicas, establecimiento de *rankings* y de estándares de excelencia. [p. 22]

El hecho de que el acceso a recursos se supedita al nivel de éxito en la autorregulación concedida a las universidades, termina traducándose en lo que Van Vught llama *autonomía restringida* (1988, citado por Casanova, 1999, p. 31), expresable en la fórmula: evaluación + financiamiento = autonomía regulada (Arteaga, Delgado y Rodríguez, 2003, p. 412).

Financiamiento

En un país, por todas partes desigual, la nivelación supone asumir costos derivados de algunas de estas desigualdades. Una que se da al interior de las propias universidades supedita el pensamiento y objetivos académicos a la racionalidad administrativa y gestora, tanto de la institución como del gobierno y las instancias evaluadoras. De hecho, los planes nacionales generales y sectoriales, junto a la competencia interuniversitaria por recursos, establecen la necesidad de implementar estrategias de eficiencia, negocia-

ción, rendición de cuentas y consecución de recursos extraordinarios y propios.

El ex secretario general de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Jorge Luis Ibarra Mendivil, introduce el tema del siguiente modo:

Hoy, el tema del financiamiento de la educación superior adquiere relevancia en los debates sobre el futuro no sólo de nuestras universidades como institutos tecnológicos y centros de investigación, sino del país en su conjunto, dado el papel estratégico que éstos tienen en el desarrollo de la sociedad en todos sus campos. En todo el mundo, los gobiernos nacionales, los organismos internacionales, las asociaciones de universidades, las instituciones de educación superior y las organizaciones políticas y sociales coinciden en que la educación terciaria es estratégica para el desarrollo de un país. También coinciden en que esta importancia debe reflejarse en la asignación de un financiamiento suficiente por parte de la sociedad. [Ibarra Mendivil, 2007, p. 119]

El apego a las normativas externas permite acceder no solamente a los fondos financieros necesarios para la operación institucional, sino también a los saberes para su gestión y administración. Junto a las cargas de planeación que se deben asumir para el ejercicio financiero, y que en buena parte recaen en el sector propiamente académico de las universidades, la sintonía de éstas con los sistemas nacionales da a las universidades acceso a lo que Fernando Jeannot (2010) llama *excedente organizacional*, recurso indispensable para el incremento de las capacidades y la competitividad, como elementos centrales para el funcionamiento de las instituciones.

Ahora bien, el Estado, como ente regulador del quehacer institucional, define los espacios de libertad y obligatoriedad para las universidades públicas, de modo tal que sus académicos resultan probablemente los servidores más supervisados en el desarrollo de su carrera profesional. Algunos de los parámetros que se imponen a las instituciones y sus agentes provienen de compromisos con entidades supranacionales o tratados comerciales, así como de convenios con otros gobiernos o con asociaciones en el país.

Organismos acreditadores del mismo Estado o privados generales y gremiales forman parte de las instancias que ejecutan la actividad reguladora, además de la llevada a cabo por las propias universidades a través de distintas oficinas, de su normativa interna y también de la aplicación discrecional de medidas disciplinarias. En una u otra medida, todas ellas son aludidas en el apartado sobre la gobernanza. Antes, son necesarias algunas observaciones sobre la regulación capitalista. Este mecanismo opera las atribuciones del Estado sobre el mercado, en nombre de la sociedad y en representación del capital. En cualquier caso, como efecto potencialmente negativo, acota los espacios de libertad que supone la autonomía. En cambio, puede reeditar en la afinación de los objetivos universitarios —según como son concebidos por los grupos de poder en su interior— a la construcción de metas de alcance regional y nacional.

Regulación

Se espera que las funciones desempeñadas por las universidades, en especial aquellas del régimen público, se encuentren regidas desde un marco que represente los intereses legítimos y mayoritarios del entorno, de modo tal que incluso el ejercicio de la autonomía responda satisfactoriamente a la sociedad como parte interesada (*stakeholder*). Desde luego, el ámbito de aplicación de normativas específicas se enmarca en un modelo de mayor amplitud. Así, mediante la emisión de sus planes de desarrollo, sustentados en el correspondiente trabajo legislativo, cada renovación del poder ejecutivo federal o local pone en marcha un sistema que reconfigura el ejercicio capitalista en función de la oferta política que llega al mando. Con ello, el Estado define las rutas, recursos y objetivos del desempeño de las instancias fundamentales y secundarias. Paralelamente, establece las coordenadas para el desarrollo de las distintas actividades sociales, como la manufactura y los servicios de salud o de educación.

La corriente regulacionista, en diálogo con la economía política marxista y el institucionalismo, ha desarrollado la categoría *modo de regulación* (MR). El primer término al que alude es al de *modo de producción* (MP): sistema de reproducción social que constituye en el pensamiento de Marx

una categoría central para el análisis lógico e histórico de las configuraciones humanas en sus rasgos mayores. Consiste en una relación social para organizar el trabajo y asignar sus productos y beneficios, así como en un modo técnico para definir las distintas actividades que requiere la reproducción social. El MP capitalista exhibe claramente lo anterior, además de las estrategias para superar las crisis y generar los arreglos institucionales necesarios para transitar entre fases. Así pues, resulta factible hablar de capitalismo, a lo largo de siglos, pese a los desarrollos y cambios en él, que se deben a que en su interior se han producido distintos arreglos regulatorios no sólo a manera de sucesión, sino también dentro de una misma fase general, en virtud de que el MP no es homogéneo. Todo lo contrario, pasa por tantas y tan variadas crisis que podría decirse que encontrarse en ellas es su estado normal.

La resistencia de un MP —como el capitalismo frente a las variaciones, desniveles y choques propios de las sociedades— se deriva, por lo menos parcialmente, de su capacidad de configurar los marcos regulatorios que le son útiles a su régimen de acumulación. De hecho, cada uno de incontables MR se inscribe en la larga historia de un mismo MP como gestor de éste. Sus operadores son las instituciones. El regulacionismo las entiende en su acepción usual como organizaciones, y designa el entramado normativo que las produce para ser ejercido, con el término *configuración institucional*. Ésta existe para estructurar el MP en tanto arreglo de relaciones sociales dotado de una cierta estabilidad a pesar de la presencia constante de disputas entre las clases y al interior de las mismas. Justamente ello hace necesario un régimen regulatorio que dé sustento a la actividad económica.

No se puede concebir una *economía pura*, es decir, desprovista de toda la institución, de forma de derecho o incluso de orden político. Las instituciones de base de una economía mercantil suponen actores y estrategias diferentes a las económicas. Estas intervenciones no tienen *a priori* por primer objetivo estabilizar la economía, pero es, sin embargo, de la interacción entre la *esfera económica y la esfera jurídica/política* que resultan los modos de regulación. Es volver a encontrar el mensaje de la economía política, enriquecido por las enseñanzas sacadas de la observación de la historia del capitalismo. [Boyer, 2007, p. 35]

La institución central de nuestras sociedades es el mercado. Su régimen regulatorio corresponde al Estado capitalista para impulsar el modelo de desarrollo que representa y con el cual, por tanto, se encuentra comprometido. Así pues, hablar de regulación y de configuración institucional supone abrir la posibilidad de que se constituya un esquema laxo de muy baja regulación; es decir, “de libre mercado”, puesto que también éste es propiamente resultado de un MR.

Dos mecanismos principales contribuyen a la viabilidad del modo de regulación. Por un lado, se puede observar *ex post* la compatibilidad de los comportamientos económicos asociados con las diversas formas institucionales. Por otro, cuando por el contrario surgen desequilibrios y conflictos que no pueden superarse en la configuración presente, se impone una redefinición de las reglas del juego que codifican las formas institucionales. La esfera política es directamente movilizadora en este proceso. [Boyer, 2007, p. 35]

Los ajustes hacia distintas formas y grados de regulación difícilmente consisten en el mero ejercicio de armonización entre objetivos ni siquiera de los grupos dominantes. Lo que subyace a todos los esfuerzos de acumulación es la apropiación de la riqueza social. Las luchas por ella dejan afuera las prácticas en favor de la equidad, pero no el discurso de que se procura y se avanza en la construcción de condiciones equitativas para la inclusión. A su modo, cada institución articula la porción de sociedad y actividades a su cargo para dar viabilidad a las estructuras de apropiación particulares y generales. Esta coordinación de esfuerzos de lo público da lugar a una narrativa de construcción de la ciudadanía y democracia, desde las que se pretende que los proyectos en oposición —mayormente los de las fuerzas económicas y los de las políticas— se definen en términos de representación y búsqueda de consensos.

Se esperaría, entonces, la procuración de coherencia en las políticas para la convergencia de objetivos y marco institucional regulatorio. Por el contrario, el proceso de financiamiento y ejercicio de recursos de la educación superior en México, por parte del aparato administrativo, se encuentra marcado por la discrecionalidad y la opacidad. Sin pretender con lo siguiente constituir juicio alguno sobre el quehacer específicamente académico, se

puede asignar una mala nota al trabajo institucional en contribución al desarrollo del país en los parámetros del octavo objetivo del milenio, que al efecto reconoce como fundamentales cinco capacidades (OECD, 2005, pp. 80-81):

1. Análisis de políticas
2. Consulta a las partes interesadas (*stakeholders*)
3. Mecanismos de coordinación
4. Cultura administrativa
5. Habilidades de negociación

En términos generales, tanto la esencia del trabajo implicado en cada una de las cinco dimensiones anteriores, así como la forma de operarlo, puede traducirse hasta un cierto punto, en el concepto de *gobernanza*. El término lleva la regulación hacia el espacio de contacto del Estado con las instituciones, y de éstas con la sociedad. La gobernanza permite construir estados de cosas coordinados además de jerarquizados. Desde él se constituye la sociedad con sus medios de reproducción y sus espacios de subordinación y libertad.

Gobernanza

Cada fondo público para el desempeño de una u otra función universitaria conlleva una responsabilidad social y sus correspondientes reglas de operación. Por ellas se es sujeto obligado ante la ley, así como ante el escrutinio público. De esta condición se desprende la necesidad de constituir una cultura de la gestión de recursos heredera de dos tendencias a menudo contrapuestas: las prácticas históricas ajustadas a la tradición institucional y las formas que mejor responden al modo de regulación vigente. A la modalidad peculiar de federalización de las universidades —ya referida en páginas anteriores—, que se traduce en autonomía, se le conoce como gobernanza. Esta última consistente en los “procesos de regulación y coordinación orientados al bienestar, que ayudan a resolver problemas sociales” (Kehm, 2012, p. 21). Cerca de este concepto se encuentra la discusión sobre la naturaleza

de la educación como bien público o privado dentro de una economía de mercado. En un caso o en otro se asume que, para que las universidades formen personas competentes, ellas mismas deben competir en un mercado abierto o de financiamiento por el Estado.

A tal propósito, las universidades deben ejercer un fino equilibrio entre las exigencias del Estado y la sociedad, por una parte, y las demandas del mercado, por la otra. Si el modelo nacional no dispone y especifica otra cosa, este conjunto constituye la parte interesada respecto de la cual se norma la vida universitaria y sus contenidos. Desde luego, las historias específicas y el entramado cultural juegan un papel central de definición de las formas en que se producen y distribuyen los recursos, lo que ha producido resultados subóptimos.

La forma y los criterios políticos bajo los cuales se crearon muchas de las IES [Instituciones de Educación Superior] hacían que las instituciones se convirtieran en coto de los poderes políticos locales y los recursos se gastaran sin la menor rendición de cuentas; la discrecionalidad entre la alta burocracia universitaria para su uso no garantiza el mejoramiento de las instituciones, mientras que las necesidades de las comunidades universitarias no siempre eran bien atendidas. [Noriega, 2007, p. 211]

Para el caso de la convergencia de los sistemas universitarios europeos, señala Kehm (2012) que el aumento de autonomía institucional en rubros, como los presupuestos y las contrataciones de personal, se dio a cambio de tres condiciones que, sin embargo, no descargaba la dirección estatal:

- Una gestión institucional más jerárquica y profesionalizada
- Una mayor eficiencia organizativa
- Un mayor grado de responsabilidad hacia el público (Kehm, 2012, p. 24)

Es necesario recalcar que la autonomía tanto de las universidades públicas en Europa, a cuyo estudio introduce, como de las que hay en México, tiene mucho de heteronomía, consistente en entregar a las instituciones a la sanción del mercado, en virtud de lo cual el Estado ajusta su papel como

evaluador y “canalizador de recursos diferenciados a las universidades” (Kehm, 2012, p. 26) . Esto varía, desde luego, con el grado de cesión de mando que se le asigne al mercado. Sea cual sea dicho grado, se trata de una estrategia política, así que en materia educativa el *Estado regulador* puede entenderse como aquel que impone a las instituciones autónomas las formas de gobernanza que convienen a la gobernabilidad social. Es importante notar que aquélla alude a la eficiencia administrativa de los órganos de gobierno y, en su escala mayor, del cuerpo integrado de éste en sus distintos procesos, mientras que la última se asocia con la eficacia resultante del ejercicio de la primera. Sin embargo, a pesar de la importancia que tiene el análisis de la gobernanza, lo arriba subrayado señala claramente que las necesidades de gobernabilidad social definen las formas de llegar a ellas. Y esto ocurre porque su control permite acceder al tipo de reproducción social que es objeto del Estado en turno.

Frente a los espacios de libertad que da la autonomía universitaria, los principales elementos de homogeneización en el modo de organización han sido los sistemas de acreditación, que constituyen un mercado en sí mismo, así como la deshomologación de ingresos tanto para el sector académico como para las instituciones. Sin embargo, al interior de las universidades se mantienen espacios de acción para que la clase y grupos gobernantes consigan sus propios objetivos y asignen discrecionalmente recursos, sobre todo quizá cuando éstos son escasos. Un análisis detallado de los modelos de regulación superior en México, hecho por Mendoza Rojas (1999, a partir de Betancur, 1995), muestra que la tipología control político-administrativo, control académico-corporativo, regulación por el mercado, administración benevolente y evaluación estatal da cuenta amplia de las operaciones institucionales. Sin embargo, es posible atestiguar que ninguna de las cinco formas logra imponer la transparencia y rendición de cuentas a la dirigencia institucional, sino sólo a los programas y los académicos. Así pues, la equidad como premisa de la educación para la población de destino queda seriamente mermada por las disparidades entre las partes actoras, cada una viviendo su propia realidad institucional y persiguiendo objetivos sólo parcialmente comunes.

Aun la alta gestión universitaria misma se define entre dos grandes dimensiones, cada una dotada de su racionalidad y su fuerza: las necesidades

de gobernabilidad interna y los intereses de apropiación. En cambio, las tareas sustanciales de formación, producción científica e incidencia social se dejan al sector académico. En esta tónica y sólo con las variantes que imprima el modelo específico de cada institución, órganos mayores como junta de gobierno, rectoría, consejos universitario y de áreas, así como toda la administración central cumplen —no sin forcejeos internos— su papel calculado y diferenciado de agencias de dictado y control del modo de regulación particular y de delegaciones, para la transmisión y responsiva del modo establecido supra institucionalmente.

Reflexiones finales

A contrapelo de la institucionalización como respuesta a las improvisaciones, inconsistencias y fallas, en una palabra, en las formas de organización de las universidades, se puede pensar en la ciudadanización de la educación, como modelo y estrategia de acercamiento a la parte viva y humana de las funciones sociales que las casas de estudio tienen encomendadas. En México, la práctica de ciudadanizar probablemente tenga como referente principal la reasignación de los procesos comiciales a cargo de la Secretaría de Gobernación, hacia el Instituto Federal Electoral, habida cuenta de la necesidad ya entonces impostergable de ganar, para la población, la tutela de estas acciones, si se quiere procedimentales, pero insustituibles en la producción de la democracia.

Es fundamental escuchar el llamado a una ciudadanización de la educación, para que desde diferentes ámbitos —maestros, funcionarios de la educación, sindicatos, organizaciones de padres de familia, ejidatarios, empresarios, etcétera— se contribuya a vigilar el poder excesivo y nocivo que afecta a la educación, favoreciendo relaciones entre centro y estados que permitan una educación republicana que llegue a todas las comunidades y ciudades, ofreciendo garantías pedagógicas y estructurales, para hacer que la escuela pública genere nuevas y valiosas ciudadanías (López y Valdés, 2009, p. 98).

Suscribir la propuesta anterior, emanada de las reflexiones de un foro regional sobre la federalización de la educación, permite poner el acento en

la insuficiencia del traslado de obligaciones y recursos a las entidades y las universidades, en el caso de análisis presente. El objetivo consiste en restituir a estas últimas su razón de ser más allá de cuanto expresan las funciones sustantivas. Así, asumir el pensamiento democrático de la ciudadanización de las organizaciones no sólo en los términos formales implicados por la estrategia de la gobernanza en autonomía, sino como razón de ser, puede conducir a la construcción de estructuras administrativas más honradas por su cercanía a la horizontalidad, la optimización y la eficacia. Además, resultaría pensable una liberación de recursos intelectuales del sector académico, hoy parcialmente esterilizado de sus potenciales políticos y de impacto social general, por los compromisos implicados en la carrera regulada de diferenciación asociada a méritos (Becerra, 2013).

El camino por recorrer es largo y son muchos los recursos de naturaleza material e intelectual que deben invertirse. Aun así, resulta mayor la necesidad de emprender las reflexiones y acciones en la dirección correcta. Con la educación no sólo está en juego un sector cultural, político y económico, sino el modelo social a través del tiempo y en relación con el mundo.

Bibliografía

- Arteaga, E., Delgado, R., y Rodríguez, H. (2003). Crisis y tentativas de reforma y contrarreforma en la Universidad Autónoma de Zacatecas. En Daniel Cazés, Eduardo Ibarra y Luis Porter (Coords.), *Geografía política de las universidades públicas mexicanas: claroscuros de su diversidad* (Tomo I, pp. 383-414). México: UNAM.
- Boyer, R. (2007). *Crisis y regímenes de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación*. Argentina: Ceil Piette-Conicet, Miño y Dávila.
- Becerra, J. (2013). Formas de apropiación de las políticas educativas por los académicos universitarios en México. En Irma Lorena Acosta Reveles y Veronika Sieglin (Coords.), *Trabajo científico, política y cultura en universidades públicas* (pp. 127-159). México: Porrúa-UANL.
- Cabrera, J. C., Hernández, N. L., y Pons, L. (2009). Metodologías dialógicas y participativas como apoyo a la federalización educativa en el sur de México. En Susan Street (Coord.), en *Diálogos sobre políticas de federalización de la educación. Foros regionales del Consejo Mexicano de Investigación Educativa* (pp. 305-350). México: COMIE.
- Cabrero, E., Flamand, L., Santizo, C., y Vega, A. (1997, segundo semestre). Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local. *Gestión y Política Pública*, 6(2): 329-387. <https://www.>

- gestionypoliticapublica.cide.edu/ojscide/num_anteriores/Vol.VI_No.II_2dosem/CME_Vol.6_No.II_2sem.pdf
- Casanova, H. (1999). Gobierno universitario: perspectivas de análisis. En Hugo Casanova y Roberto Rodríguez (Coords.). *Universidad contemporánea. Política y gobierno* (Tomo II, pp. 13-33). México: unam-Miguel Ángel Porrúa.
- Díaz Barriga, Á. (2009). El docente y los programas escolares. Lo institucional y lo didáctico. Segunda edición. México: UNAM-Bonilla Artigas.
- Giroux, H. (2006). *La escuela y la lucha por la ciudadanía* (4ª ed.). México: Siglo XXI.
- Ibarra Mendivil, J. L. (2007). El financiamiento de la educación superior. En Daniel Cazés y otros (Coords.), *Disputas por la universidad: cuestiones críticas para confrontar su futuro* (pp. 119-146). México: UNAM.
- Jeannot, F. (Coord.). (2010). *Las instituciones del capitalismo occidental. Eficiencia e ineficiencia adaptativas*. México: UAM-Sísifo.
- Kehm, B. M. (Comp.) (2012). *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*. Barcelona: Octaedro-Universitat de Barcelona.
- Latapí, P. (1996). *Legislar la equidad. Tiempo educativo mexicano I*. México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- López, O., y Valdés, M. C. (2009). El reto de hacer “pública” la educación básica: experiencias y propuestas del Foro Regional del Noreste de México. En Susan Street (Coord.), en *Diálogos sobre políticas de federalización de la educación. Foros regionales del Consejo Mexicano de Investigación Educativa* (pp. 47-100). México: COMIE.
- Mendoza, J. (1999). La acreditación como mecanismo de regulación de la educación superior en México. En Hugo Casanova y Roberto Rodríguez (Coords.), *Universidad contemporánea. Política y gobierno* (Tomo II, pp. 331-369). México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Nava, C. (2006). Autoformación de maestros en los márgenes del sistema educativo. Cultura, experiencia e interacción formativa. México: Pomares-UPN Durango-Secretaría de Educación del Estado de Durango.
- Noriega, M. (2007). El financiamiento de las universidades públicas mexicanas. En Daniel Cazés y otros (Coords.), *Disputas por la universidad: cuestiones críticas para confrontar su futuro* (pp. 191-221). México: UNAM.
- OECD. (2005). *Policy coherence for development: promoting institutional good practice*. Francia, París: OECD.