

REVISTA DE LA
EDUCACIÓN
SUPERIOR

182

RESU



REVISTA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La *Revista de la Educación Superior*, Vol. XLVI (2), No. 182, abril-junio del 2017, es una publicación editada por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Número de certificado de licitud de título 12209; número de certificado de licitud de contenido 8864; número de reserva del título de derechos de autor 04-2005-121314474400-102. Domicilio de la publicación, venta y distribución: Tenayuca 200, Colonia Santa Cruz Atoyac, C.P. 03310, Delegación Benito Juárez, Ciudad de México.

La *Revista de la Educación Superior* está incluida en los siguientes índices y catálogos: Scopus, SCIELO Citation Index, Índice de Revistas Mexicanas de Divulgación Científica y Tecnológica, SCIELO México, redALYC, ScienceDirect, Latindex, DOAJ, IRISE, CLASE, HAPI.

Se permite la reproducción del material publicado previa autorización del Director de la Revista y citando fuente. El material incluido en este número, así como los anteriores puede consultarse en <http://resu.anui.es.mx>. Las colaboraciones aparecidas con firma son responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, la postura de la ANUIES.



SECRETARÍA GENERAL EJECUTIVA

JAIME VALLS ESPONDA
SECRETARIO GENERAL EJECUTIVO

ROBERTO VILLERS AISPURO
DIRECTOR GENERAL ACADÉMICO

GUILLERMO HERNÁNDEZ DUQUE DELGADILLO
DIRECTOR GENERAL DE VENCULACIÓN ESTRATÉGICA

JOSÉ AGUIRRE VÁZQUEZ
DIRECTOR GENERAL DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO

YOLANDA LEGORRETA CARRANZA
DIRECTORA GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

FERNANDO RIBÉ VARELA
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN

MARIO SAAVEDRA GARCÍA
DIRECTOR DE PRODUCCIÓN EDITORIAL



Revista de la Educación Superior 46(182) (2017) 1–26

Artículo

La desprivatización en la educación superior: un enfoque conceptual[☆]

De-privatization in higher education: A conceptual approach

Marek Kwiek

Cátedra de la UNESCO en Investigación Institucional y Políticas de Educación Superior, Universidad Adam Mickiewicz de Poznan, Poznan, Polonia

Recibido el 1 de noviembre de 2016; aceptado el 14 de marzo de 2017

Disponible en Internet el 9 de mayo de 2017

Resumen

Este trabajo busca conceptualizar los procesos de la desprivatización en la educación superior. Las tendencias de la desprivatización (y la contracción de las inscripciones) resultan muy interesantes porque van a contracorriente de las tendencias globales de la privatización (y de la expansión educativa). La desprivatización significa el papel decreciente del componente privado en la dinámica cambiante respecto al sector público. El artículo estudia sus dos dimensiones (financiamiento y provisión) y distingue entre siete potenciales niveles de análisis empíricos organizacionales/geográficos, enfatizando la utilidad actual de una distinción clara entre lo público y lo privado en algunos contextos empíricos. El trabajo se apoya en datos de Europa Central (Polonia, Rumanía, Bulgaria y Estonia). Se muestra que la tradicional dicotomía entre lo público y lo privado es aún útil en contextos específicos, a pesar de que se haya vuelto borrosa globalmente. © 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Palabras clave: Desprivatización; Privatización; Financiamiento público y privado; Republicización en la educación superior

Abstract

This paper seeks to conceptualize the processes of deprivatization in higher education. Trends of deprivatization (and contraction in enrolments) are highly interesting because they go against global trends of privatization (and educational expansion). Deprivatization means a decreasing role for the private component in the changing public-private dynamics. The paper studies its two dimensions (funding and provision) and distinguishes between seven potential empirical organizational/ geographical levels of analysis, stressing

[☆] Artículo traducido por Audón Coria.

Correo electrónico: kwiekm@amu.edu.pl

the continuing usefulness of a clear-cut distinction between the public and the private in some empirical contexts. The paper draws from data from Central Europe (Poland, Romania, Bulgaria and Estonia). The traditional dichotomous pairing of the public and the private is shown to still be useful in specific empirical contexts, despite it becoming blurred globally.

© 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Keywords: De-privatization; Privatization; Public and private funding; Re-publicization in higher education

Introducción

Este artículo busca conceptualizar los procesos de la desprivatización en la educación superior, un término que va a contracorriente de las tendencias globales de privatización y que significa un papel decreciente de este componente dentro de la cambiante dinámica entre los sectores público y privado. El artículo estudia la desprivatización a través de dos dimensiones, financiamiento y provisión, y distingue entre varios niveles potenciales de análisis empírico organizacional/geográfico, desde el nivel de facultad hasta el global.

Las investigaciones sobre la privatización en la educación superior se presentan en tres facetas en gran medida separadas: 1) la privatización en general, en especial bajo el contexto estadounidense de universidades públicas (Priest y St. John, 2006; Morphey y Eckel, 2009); 2) la educación superior privada, en específico bajo los contextos latinoamericano y europeo poscomunista de crecimiento del sector privado (Levy, 1986, 2013; Slantcheva y Levy, 2007; Kwiek, 2016b); 3) los costos compartidos, en el contexto de las universidades públicas (Johnstone, 2006; Teixeira, Johnstone, Rosa y Vossensteyn, 2006; Johnstone y Marcucci, 2010). Sintetizo estas tres facetas en el presente artículo enfocándome en la agenda de la privatización que, considero, deriva de los cambios tanto en el sector público como en el privado, y se refiere al crecimiento de este último como al uso ascendente de los costos compartidos con la esfera pública.

De manera sorprendente, en algunas partes de la Europa Central poscomunista, los supuestos generales sobre la cada vez mayor demanda de educación superior y el incremento constante de las inscripciones —combinados con suposiciones sobre la creciente presión para privatizar la educación superior, principalmente por razones financieras (Priest y St. John, 2006; Johnstone, 2000; Thornton, 2012)— parecen no tener validez. Por el contrario, la nueva dinámica que opera entre los sectores público y privado en países como Polonia, Estonia, Rumanía y Bulgaria tiende a sugerir procesos opuestos (Curaj, Deca, Egron-Polak y Salmi, 2005; OECD, 2015): la privatización ya no se da por sentada, las cohortes en edad universitaria están disminuyendo por factores demográficos al igual que la demanda general de educación superior. Existen más vacantes que candidatos en los sectores público y privado. Por consiguiente, la presión para privatizar el sector público y expandir el ámbito particular está en el nivel más bajo, como nunca antes, en el periodo posterior a 1989.

Así, la educación superior en algunas partes de la Europa poscomunista, sobre todo aquellas donde hubo inscripciones elevadas en el sector privado en la década del 2000, va a contracorriente de dos importantes tendencias globales de crecimiento en el sector privado y de costos compartidos, lo cual se define como una tendencia a nivel mundial de trasladar los costos educativos «de una dependencia predominante en los gobiernos a una creciente dependencia en los padres de familia y los estudiantes» (Sanyal y Johnstone, 2011: 160). Las dos tendencias se

manifiestan de manera muy débil a nivel global en la Europa Continental, que es «uno de los últimos baluartes de la educación superior gratuita» (Marcucci, 2013: 19), y todavía más débil en Europa Central, especialmente en Polonia. Si la privatización en el contexto estadounidense significa «la sustitución del apoyo estatal por los ingresos provenientes de las cuotas de inscripción» y «encaminarse hacia una mayor dependencia del financiamiento privado en la educación superior pública» (Zusman, 1999: 119), la desprivatización —como se explora en este artículo— significaría lo contrario: la sustitución del ingreso proveniente de las cuotas de inscripción por el apoyo estatal y encaminarse hacia una mayor dependencia del financiamiento gubernamental para la educación superior pública (en combinación con el deterioro del sector privado). Estas tendencias contrarias de Europa Central exigen una mayor atención conceptual y empírica.

Los procesos de desprivatización, en términos de financiamiento, se refieren a disminuir con el paso del tiempo y de manera proporcional el financiamiento particular en la educación superior, o bien al decrecimiento de su grado de *privacidad*; en términos de provisión, apuntan a reducir de manera equilibrada en el devenir del tiempo a los estudiantes dentro de la esfera privada, a los proveedores particulares y a los alumnos en la educación superior que pagan cuotas. Un enfoque proporcional de la desprivatización, es decir, los porcentajes de financiamiento público y privado, facilita identificar la dirección de los cambios actuales en varios niveles de análisis. En algunas partes de la Europa poscomunista, de donde se extrajeron los datos empíricos para este artículo, la dinámica ha ido cambiando con claridad hacia una mayor participación pública y una menor participación privada durante la última década.

El artículo se divide en los siguientes apartados: a esta sección introductoria, le sigue una sobre enfoques teóricos a la privatización (y a la desprivatización); el tercer apartado vincula los procesos de expansión con la privatización y los de la contracción con la desprivatización; el cuarto presenta la operacionalización y la medición de la desprivatización; el quinto presenta una discusión basada en datos (con Polonia como el ejemplo primario, y Rumanía, Bulgaria y Estonia como ejemplos secundarios); la última sección presenta las conclusiones.

Enfoques teóricos: privatización y desprivatización

La privatización, como concepto de ciencias sociales, se emplea en dos sentidos: amplio y restringido. La investigación teórica y empírica sobre la privatización en un sentido amplio, tal y como se desarrolló dentro de la economía política, las ciencias políticas y la economía se ha enfocado históricamente en dos partes del mundo: Estados Unidos (más el Reino Unido, véase Le Grand y Robinson, 1984; Walker, 1984) y los países europeos en la transición poscomunista (Spulber, 1997). Las conceptualizaciones de la privatización en la educación superior en sentido restringido se refieren a Estados Unidos (Johnstone, 2000; Morphew y Eckel, 2009), con un número limitado de publicaciones en otras partes del mundo (como Polonia, Australia, China y otros pocos países de Asia y África, véase Marginson, 1997b; Kwiec, 2016a; Painter y Mok, 2008; Mok, 2011; y Wang, 2014).

Definida de manera restringida, la privatización significa desnacionalización y se refiere a la transferencia de activos públicos a la propiedad privada, incluyendo la venta de tierras, de infraestructura y de empresas públicas (Spulber, 1997). El vocablo tiene significados distintos en tres niveles: «idea», «teoría y retórica», y «práctica política» (Starr, 1989: 42-43); en el nivel de la práctica política, la privatización contiene un fundamental «reordenamiento de concesiones dentro de la sociedad» y, en sus formas extremas —conocidas a partir de las economías de transición poscomunistas de la década de 1990—, un instrumento de la «política de clases» (Starr, 1989). Son estrechos los lazos entre los sentidos amplio y restringido de la privatización (Whitty y Power,

2000); del mismo modo, los límites entre los sectores público y privado «no siempre son fáciles de definir ni son tan claros» (Spulber, 1997: 10); e incluso, los términos «público» y «privado» son decisivos políticamente: resumen «toda una estructura de reglas y expectativas respecto a la conducta apropiada y los límites del Estado» (Starr, 1989: 42).

En general, cualquier propuesta de privatización implica «reducir las actividades del Estado» (Le Grand y Robinson, 1984: 3). El Estado se puede involucrar en algunas actividades sociales y económicas de tres distintas formas: proveer, subsidiar o reglamentar; puede proporcionar un determinado producto, subvencionarlo y reglamentar su suministro. Por lo tanto, en el caso de la educación superior, la privatización conduciría a la reducción del papel del Estado en estas tres dimensiones y la desprivatización, por analogía, conllevaría el incremento de su participación en las mismas. Sin embargo, la privatización —y específicamente en la educación superior— tiene también una importante dimensión normativa que radica en la propia figura del Estado y en los servicios que presta dentro las sociedades democráticas, que va mucho más allá del suministro, los subsidios y la reglamentación. La agenda de la privatización plantea de manera inevitable cuestiones de acceso equitativo, de movilidad social entre generaciones y la naturaleza individualista de las sociedades modernas; por analogía, la desprivatización también conlleva importantes implicaciones sociales, ya que surge de una base normativa distinta, más colectiva y menos individualista.

El papel del Estado en la reglamentación de la educación superior va en ascenso a nivel global (Altbach, Reisber y Rumbley, 2010), aspecto que no se relaciona con los procesos de privatización, pues forma parte de una «revolución directiva» de la Nueva Gestión Pública. Por otra parte, en Europa Central los procesos de privatización y de desprivatización se vinculan sólo con dos de las tres dimensiones de Le Grand y Robinson: la provisión y los subsidios. En el meollo de la estrategia de la privatización se encontraba la presunción de que el sector público era «derrochador, ineficiente e improductivo» (Walker, 1984: 30). Si bien a nivel político la privatización es una ideología, la desprivatización al parecer no tiene matices ideológicos dado que se vincula con factores más mundanos, como el deterioro de ciertos factores demográficos (véase, por ejemplo, Kwiek, 2013).

Existe una falta de claridad conceptual al teorizar sobre la privatización en la educación superior (Fryar, 2012), la definición precisa del término sigue siendo «escurridiza» (Ikenberry, 2009: 2). Por consiguiente, privatización significa «muchas cosas» (Altbach et al., 2010: 73), es un «fenómeno con matices» (Eckel y Morphey, 2009: 183) y no posee «ni una definición inequívoca ni características absolutas o delimitadas» (Gómez y Ordorika, 2012: 219); lo más común en las discusiones estriba en describirla como la disminución del apoyo estatal a la educación superior (Teixeira, 2012). El tema se ha tratado *in extenso* durante los últimos dos decenios, por ejemplo, la privatización de las universidades públicas se puede ver como la descentralización del control gubernamental (Eckel y Morphey, 2009); como los cambios en la opinión pública sobre el valor de la educación superior, de acuerdo con estudios de un modelo de votantes medios (Toutkoushian, 2009); como las reducciones en el financiamiento público y los incrementos de las actividades empresariales dentro de las instituciones (Ikenberry, 2009); y como una mayor dependencia de los mecanismos del mercado para regir la educación superior (McLendon y Mokher, 2009), así lo demuestra Fryar (2012) tomando un solo volumen estadounidense a modo de ejemplo. Al parecer, ha habido un interés muy escaso en torno al tema de la desprivatización: se ha mencionado sólo de paso en varias propuestas aisladas (por ejemplo, Painter y Mok, 2008; Mok, 2011).

A pesar de los informes según los cuales la diferencia entre lo público y lo privado se ve cada vez más «borrosa» (Geiger, 2007; Altbach et al., 2010; Enders y Jongloed, 2007), y a pesar de que en otras partes del mundo estas herramientas conceptuales tal vez ya no sean aprovechables,

cuando menos en algunos países de Europa Central sigue siendo analíticamente útil una clara distinción entre estudiantes con apoyos, instituciones, estudiantes de sectores, así como fuentes de financiamiento, públicos y privados. El meollo de las transformaciones posteriores a 1989, desde la perspectiva de lo público y lo privado, residió en la aparición de las instituciones privadas y de los estudiantes en el sector público que pagaban cuotas.

Aplico en este artículo las dos dimensiones contrastadas de lo privado (privacidad) y lo público (publicidad) en la educación superior siguiendo a Levy en sus estudios sobre el sector particular, pues da por sentado que «la distinción entre lo público y lo privado importa» (Levy, 1986: 293). Yo considero que la marcada distinción entre ambos términos es útil para el estudio de la desprivatización, por consiguiente, los cambios en los sistemas de educación superior en dos o más países se pueden ubicar en algún punto de los dos continuos entre lo público y lo privado —uno para el financiamiento y el otro para las inscripciones— y se pueden comparar al paso del tiempo. La privatización y la desprivatización pueden ocurrir a lo largo de cualquiera de las dos dimensiones o en algún punto de ambas. En ciertas partes de Europa Central que se han estudiado, la desprivatización a nivel de sistema ocurre en algún tramo de una o de ambas dimensiones; en cambio, a nivel institucional, los cambios tal vez tomen direcciones distintas: es posible que haya instituciones privatizadoras en sistemas nacionales desprivatizadores, y facultades privatizadoras en instituciones individuales desprivatizadoras (como muestro en el quinto apartado con base en ejemplos empíricos).

La privatización y la desprivatización son muy sensibles al contexto (Marginson, 1997b), con significados diferentes en jurisdicciones distintas. En Estados Unidos, los límites entre lo público y lo privado son «borrosos» desde hace mucho tiempo; en una perspectiva global, sin embargo, «parece común que la distinción entre lo privado y lo público pueda disminuir con el paso del tiempo» (Levy, 2008: 45). Por lo tanto, es necesario matizar ambos conceptos. En algunas jurisdicciones, el Estado subcontrata la provisión de la educación superior y los servicios de investigación, o los adquiere de las universidades a nombre de los consumidores o de la sociedad en general, más allá de su estatus legal (público, privado o semejante a una fundación). Las corporaciones legales e independientes (privadas) pueden proporcionar servicios financiados públicamente bajo condiciones reguladas de modo estricto por el Estado.

La privatización y la desprivatización son mucho más claras en Europa Central, donde existen distinciones bien definidas entre lo público y lo privado con respecto a la propiedad y a las fuentes de recursos: las instituciones privadas reciben casi en exclusiva financiamiento particular (aunque sus alumnos tienen derecho a recibir préstamos subsidiados por el Estado); en lo fundamental las instituciones públicas reciben financiamiento estatal, y en la mayoría de los casos tienen derecho a cobrarles cuotas a estudiantes «de medio tiempo» o «de segunda vía» o «excluidos de grupos discriminados». Con respecto al financiamiento, los sectores públicos en algunas partes de Europa Central siguen siendo «realmente públicos» y los privados «realmente privados» (como se refirió Levy a sus casos latinoamericanos, 1986: 293). A escala global, sin embargo, aún existen procesos matizados tales como una disminución de «la privacidad en instituciones particulares» y una creciente «privacidad en instituciones públicas» (Levy, 2013: 16), lo cual significa, en términos de financiamiento, más subsidios públicos (directos o indirectos) en las primeras y más ingresos de cuotas en las segundas.

Para el estudio de la desprivatización, resultan bastante útiles las importantes investigaciones sobre este tema en las obras de Williams, Levy, Marginson, Johnstone, y Geiger. Williams (1996) vincula la privatización a nivel institucional con un proceso de reducción de costos hasta que todos los recursos de la universidad se destinen a «la actividad generadora de ingresos más redituable disponible» (p. 52). La privatización, por lo tanto, significa la naturaleza cambiante

de la universidad, donde la supervivencia económica y la viabilidad financiera se vuelven inseparables de su «misión». La desprivatización, por lo contrario, alejaría cada vez más la misión de la universidad de actividades generadoras de ingresos (enfocadas en el financiamiento privado externo), y la supervivencia económica surgiría en el contexto de la creciente competencia por financiamiento público en sus diversas formas. Refiriéndose a las seis versiones de privatización a nivel institucional de Williams (1996), la desprivatización en Europa Central significaría que las universidades de propiedad estatal recibirían una proporción cada vez menor de sus ingresos de cuotas estudiantiles.

Siguiendo la descripción de Marginson (1997a) acerca de la privatización en inscripciones —«cuando los padres de familia transfieren a sus hijos de escuelas gubernamentales a escuelas privadas» (p. 36)—, la desprivatización se puede definir desde otro ángulo: como el proceso en el que los estudiantes eligen masivamente instituciones públicas en lugar de las privadas, que es justo el caso que experimenta Europa Central en la actualidad. Existen tres razones importantes para este cambio: primero, las instituciones públicas no cobran cuotas de inscripción (y las privadas se basan en las cuotas de inscripción); segundo, las instituciones públicas se están financiando en gran escala tanto con fondos estructurales nacionales como de la Unión Europea, bajo tendencias demográficas en descenso y, por lo tanto, se están volviendo cada vez más accesibles, incluso con un mayor número de plazas vacantes (OECD, 2015; Curaj et al., 2015); tercero, después de un cuarto de siglo, el sector privado está aún en busca de la legitimidad (Slantcheva y Levy, 2007; Levy, 2013; Kwiek, 2012, Kwiek, 2015b), el prestigio lo mantienen las mejores universidades públicas, y no existe «fracaso del sector público» (Marginson, 1997b), lo cual contribuyó al crecimiento del sector privado en la década de 1990 que absorbió la demanda (Kwiek, 2016c).

De acuerdo con la definición de Johnstone (2000: 2) de la privatización en la educación superior como una «dirección o tendencia de múltiples dimensiones» entre dos extremos: «alto grado de publicidad» y «alto grado de privacidad», con preferencia hacia ésta última —bajo las dimensiones: 1) misión o propósito, 2) propiedad, 3) fuente de ingresos, 4) control del gobierno, y 5) normas de gestión—, yo definiría a la desprivatización como un cambio a lo largo de distintas dimensiones hacia el extremo de «alto grado de publicidad» en el continuo. En Europa Central, dos dimensiones tienden a indicar privatización (misión o propósito, y normas de gestión) y tres tienden a indicar desprivatización (propiedad, fuente de ingresos y control del gobierno). Pueden darse cambios en diferentes direcciones —o estabilidad— a lo largo de las distintas dimensiones con el paso del tiempo, según el nivel de análisis; lo cierto es que resulta más difícil definir la gestión y el gobierno como ámbitos públicos o privados que las finanzas (Levy, 2008), además deben medirse respecto a los cambios en la legislación y en las prácticas. El modelo que Johnstone aplicó al nivel institucional se puede aprovechar también en otros niveles de análisis, por ejemplo, Geiger (2007) define la privatización a través de sus tres aspectos: 1) una mayor dependencia de recursos privados (en lugar de públicos), 2) una creciente cooperación con la industria privada, y 3) una mayor importancia de instituciones privadas en términos de tamaño, de prestigio o de influencia). Por consiguiente, la desprivatización sería: 1) una mayor dependencia de recursos públicos en lugar de privados, sobre todo en el apoyo a instituciones públicas; 2) menor cooperación con la industria privada; y 3) menor importancia de las instituciones privadas. La segunda forma de desprivatización no encuentra confirmación empírica en Europa Central, pero la primera y la segunda desde luego que sí.

Por último, Levy (2013) argumenta que el crecimiento del sector particular ha sido parte de una «amplia privatización» en la educación superior. La desprivatización en este contexto sería el deterioro de la educación superior privada, en términos del número de instituciones, de inscripciones nominales o proporcionales en dicho sector y de la participación nominal o

Tabla 1

Resumen: definiciones de desprivatización basadas en importantes declaraciones sobre la privatización en la educación superior (1996-2013)

Autor	Fuente de definición de privatización	Definición de desprivatización, por analogía
Williams	1996	Mantener misiones de universidades que estén alejadas de actividades generadoras de ingresos enfocadas en el financiamiento privado externo; supervivencia económica ligada a la competencia por financiamiento público diversificado; las universidades propiedad del Estado reciben una proporción decreciente de sus ingresos de cuotas estudiantiles.
Marginson	1997a	Los estudiantes eligen masivamente instituciones públicas en lugar de instituciones privadas; mayor financiamiento público (proporcional) de instituciones públicas.
Johnstone	2000	Un cambio en alguna o en las cinco dimensiones —1) misión o propósito, 2) propiedad, 3) fuente de ingresos, 4) control del gobierno, y 5) normas de gestión— hacia el extremo «alto grado de publicidad» dentro del continuo «alto grado de publicidad»/«alto grado de privacidad».
Geiger	2007	1) Creciente dependencia de los recursos públicos, en lugar de privados, sobre todo en el apoyo a instituciones públicas, 2) menor cooperación con industria privada, y 3) disminución en la importancia de instituciones privadas.
Levy	2013	Deterioro de la educación superior privada (en términos del número de instituciones y de inscripciones nominales/proporcionales en el sector privado).

proporcional de financiamiento particular en el sistema basado en cuotas. Levy ve la privatización actual del sector público como una respuesta al desafío que representa el crecimiento de la propia educación superior particular. «Lo que sucede en el sector público —por acción gubernamental o desde dentro de la educación superior pública— puede tener importantes efectos en el tamaño del sector privado» (Levy, 2013: 3), en este sentido, la desprivatización influye en ambos sectores, ya que están bastante interrelacionados; lo que él llama «políticas expansionistas» en la educación superior pública conducen en Europa Central a la decadencia proporcional del sector privado (Levy, 2013). La *tabla 1* resume las definiciones de la desprivatización según se derivan de la importante bibliografía sobre el tema que antes se comentó en breve.

Un conjunto de conceptos tradicionales y distintivos en torno a lo «público» y lo «privado» sigue funcionando bien en Europa Central, pues permite a un aparato conceptual simplificado operacionalizar y medir la desprivatización. En esta parte de Europa, según describe la observación general de Levy (2008): «... en términos generales, el sector público sigue siendo bastante público, mientras que las instituciones privadas se financian de manera privada y tienen perfiles de gobierno y de rendición de cuentas consistentes con su financiamiento y su propósito» (p. 46). Mientras que la privatización fue una potente herramienta conceptual para comprender los cambios sistémicos en la década de 1990, la desprivatización tal vez sea una herramienta útil para entender los cambios recientes y futuros. Al mismo tiempo —mudando el terreno de los recursos y propiedad a los resultados y beneficios, públicos y privados, de la educación superior— se está reconceptualizando cada vez más el sector público en Europa Central, en el sentido de que produce resultados privados, y el sector privado intenta reconceptualizarse como productor de resultados públicos. De los dos procesos paralelos, el primero está mucho más avanzado. Con base en los resultados, como argumenta Marginson (2007), los sistemas nacionales de educación superior producen «una mezcla de bienes públicos y privados» que es «altamente variable y sensible a las políticas» (p. 323).

En textos recientes, Marginson (2016a, 2016c) proporciona un marco conceptual bastante útil para poner en orden la ambigüedad conceptual y empírica de los conceptos de resultados

públicos y privados. Combina dos distinciones tradicionales (que se originan en el enfoque político estatal/no estatal y en el enfoque económico no mercado/mercado), de manera que propone cuatro economías políticas de educación superior representadas en forma de cuatro cuadrantes: Sociedad Civil (I), Democracia Social (II), Estado Cuasimercado (III) y Mercado Comercial (IV). Lo ingenioso de esta propuesta es que «las modalidades económica y política, juntas, constituyen un marco más explicativo e instrumental para operacionalizar la distinción público/privado en la educación superior que las modalidades económicas y políticas por sí solas» (Marginson, 2016c: 16). Con referencia a Europa Oriental, las actividades de la educación superior se habían trasladado del Cuadrante 2 al Cuadrante 3 en la era de la expansión poscomunista, incluyendo el crecimiento en el sector privado por absorción de la demanda, y al parecer vuelven poco a poco al Cuadrante 2 en la era actual de contracción, incluyendo el deterioro continuo del sector privado. Un entorno de cuasimercado, basado en cuotas, para plazas estudiantiles se está convirtiendo en un entorno de plazas sin cuotas de inscripción. Aunque Marginson no se refiere a los procesos de desprivatización, comparten muchas características del paso de un Cuadrante 3 estilo anglófono a un Cuadrante 2 estilo nórdico en su marco analítico: la educación superior en Europa Central, de acuerdo con sus términos, cambiaría poco a poco de Estado Cuasimercado a Democracia Social, en sentido opuesto al resto de Europa.

¿Expansión/crecimiento y privatización: contracción/deterioro y desprivatización?

La literatura sobre la investigación y las políticas en la educación superior en el transcurso de las últimas décadas se ha enfocado en la creciente demanda a nivel mundial: en el número cada vez mayor de alumnos y en cómo financiar los sistemas en expansión (Johnstone y Marcucci, 2010; Altbach et al., 2010). Crecimiento y expansión eran las palabras de moda, no deterioro y contracción. Un supuesto global común ha sido «la masiva expansión cuantitativa» y «los enormes incrementos de las inscripciones proyectadas» que exigían «incrementos masivos y continuos en ingresos públicos» (Sanyal y Johnstone, 2011: 159); lidiar con «más estudiantes y menos dinero» (Thornton, 2012; Kwiek, 2015c, 2016c) ha sido un fenómeno global. En el contexto demográfico de una expansión formidable—combinado con los contextos políticos de «austeridad permanente» en los servicios del sector público y los contextos ideológicos de la Nueva Gestión Pública—, la privatización era la palabra de moda y se consideraba, por lo tanto, como un mecanismo de la política para lograr el objetivo de aumentar el acceso a los sistemas en expansión (Priest y St. John, 2006).

La privatización se había vuelto una necesidad debido a los «problemas presupuestales creados por la masificación», con reducciones simultáneas en las inversiones públicas (Altbach et al., 2010: 82). Sin embargo, mientras que en el mundo Occidental, excluyendo Europa, y en el mundo en desarrollo hubo un incremento impresionante en el número de estudiantes, combinado con las limitaciones de la hacienda pública, parece que algunas partes de Europa Central no se vieron afectadas, por lo menos por la primera tendencia global.

El problema decisivo es la demografía. Los vínculos de la privatización y de la desprivatización con la demografía son clave: la privatización parece estar en ascenso en los sistemas en expansión—a escala global, casi en todas partes, en el decenio de 2010— con una demografía ascendente, pero acaso suceda lo contrario en los sistemas en contracción, con una demografía en contundente descenso, es decir, en muchas partes de Europa Central y Oriental. La gran mayoría de la literatura sobre la investigación y las políticas en educación superior se refiere a la expansión y a los crecientes compromisos financieros asociados; no obstante, también existen sistemas que se contraen, con crecimiento negativo y, por consiguiente, con compromisos en descenso, así

acontece en Europa Central con las sociedades de muy rápido envejecimiento: Polonia, Estonia, Rumanía y Bulgaria al frente (las poblaciones de tres de estos países se redujeron entre 11 y 18 por ciento en el periodo 1990-2014; y la de Polonia aumentó 1 por ciento, cuando el promedio para la Unión Europea era un aumento de 7 por ciento).

La reducción de la demanda golpea con intensidad a la educación superior privada, y la mayor vulnerabilidad se encuentra en el subsector que absorbe tal demanda (Levy, 2013) y que domina el sector privado en Europa Central. Por otra parte, las lógicas de los costos compartidos son distintas en los sistemas en contracción que en los que se expanden. Los estados logran incrementar el financiamiento por estudiante sin aumentar el financiamiento total a medida que el número de alumnos se reduce en forma sistemática. Levy esboza una distinción útil entre un descenso «bruto» en la educación superior privada en números absolutos y un descenso «proporcional», donde «el descenso es fundamentalmente una función de un nuevo crecimiento público a gran escala» (Levy, 2013: 13); de manera que Europa Central representa ambos tipos de deterioro. Siguiendo el argumento de Belfield y Levin (2002: 29) de que el primer factor para explicar la privatización en la educación superior es tan sencillo como que «muchos padres de familia la desean», yo sostengo que la desprivatización ocurre porque muchos padres de familia/estudiantes ya no «la desean» (tanto como hace una o dos décadas).

En Europa Central ocurrieron dos formas de privatización: la creciente demanda durante el periodo de expansión debía satisfacerse tanto por la privatización interna del sector público como por la externa por medio de nuevos proveedores particulares (Kwiek, 2010). La privatización interna consiste en el cada vez mayor financiamiento particular y en una creciente proporción de estudiantes que pagan cuotas en instituciones del sector público; la externa reside en un número cada vez mayor de instituciones en el sector privado y de alumnos que pagan cuotas. Tanto la privatización interna como la externa tienen dimensiones de financiamiento y de provisión. De manera análoga, la desprivatización interna se vincula con un financiamiento público cada vez mayor en el sector público y una proporción cada vez mayor de estudiantes con financiamiento público (que no pagan cuotas inscripción) en este sector. Detrás de la desprivatización externa —o el deterioro gradual del sector privado— existen cuatro fuerzas impulsoras interrelacionadas: 1) una demografía en descenso, los cohortes de edades para la edad normal de estudios han estado en declive desde hace una década, y se espera que sigan bajando en el futuro; 2) la naturaleza absorbente de demanda del sector privado, fue la primera en aparecer, la más grande que surgió, y la que sufre en la actualidad la mayor dificultad para sobrevivir; 3) la rigidez de las jerarquías emergentes de prestigio, los principales bienes privados proporcionados por la educación superior son «bienes posicionales» (Marginson, 1997a, 2007), mientras que las instituciones privadas de Europa Central, que absorben la demanda, adjudican en promedio los bienes de estatus de valor más bajo; y 4) el caso concreto de Polonia, donde la naturaleza del sector público compite, el sector privado basado por completo en cuotas rivaliza con un sector público de educación superior básicamente gratuito (en los otros tres países citados existen cuotas en el sector público, pero en el de Polonia las cuotas son sólo para los estudiantes de medio tiempo). La combinación de las fuerzas impulsoras mencionadas pone en peligro la existencia misma de los sectores privados en Europa Central, lo que convierte a la desprivatización externa en un fenómeno de interés global.

Operacionalización y medición de la desprivatización

La organización de la educación superior se puede representar en términos de la relación bidimensional entre las fuentes de financiamiento y de provisión (fig. 1). La provisión pública de educación superior (o las inscripciones) se muestra en las celdas 1/2, y la privada en las celdas 3/4;

		Financiamiento (en educación superior)	
		Público	Privado
Provisión (de inscripciones en educación superior)	Público	1	2
	Privado	3	4

Figura 1. Modalidades de provisión y de financiamiento en la educación superior (actualizado de Whitty y Power, 2000).

el financiamiento público se muestra en las celdas 1/3, y el privado en las celdas 2/4. La educación superior provista en forma privada compite con la que se provee en forma pública, dondequiera que ocurran ambas en el sistema.

Existen cuatro casos puros en teoría: provisión pública y financiamiento público (celda 1), provisión pública y financiamiento privado (celda 2), provisión privada y financiamiento público (celda 3), y provisión privada y financiamiento privado (celda 4). Un modelo puro de educación superior financiada y provista públicamente se encuentra en la celda 1; y un modelo puro de educación superior financiada y provista privadamente se encuentra en la celda 4. La privatización en la educación superior es, como la describen Whitty y Power (2000) en términos de servicios de bienestar en general, «un conjunto de procesos de facetas múltiples, más que un movimiento directo de la celda 1 a la celda 4» (p. 94). De manera semejante, la desprivatización no es un movimiento directo de la celda 4 a la celda 1. Cada sistema nacional puede ubicarse dentro de las cuatro celdas con el paso del tiempo. Además, los movimientos dentro de las celdas (las diferencias cuantitativas) y entre celdas (las diferencias cualitativas) se pueden mostrar con el paso del tiempo. Así, la desprivatización en la dimensión de financiamiento es un cambio cuantitativo dentro de la celda 2 hacia lo público, un cambio cualitativo de la celda 2 a la celda 1 (dentro del sector público). La desprivatización en la dimensión de provisión es un cambio cuantitativo dentro de la celda 3 hacia lo público o un cambio cualitativo de la celda 3 a la celda 1 (suponiendo que «público» signifique «con la mayoría de estudiantes del sector público» y «privado» signifique «con la mayoría de alumnos del sector privado»). Por definición, una celda 1 pura no se puede desprivatizar y una celda 4 pura no se puede privatizar.

Para propósitos empíricos, tanto la dimensión de financiamiento como la de provisión se pueden calibrar mejor para captar las realidades cambiantes a cualquier nivel con el paso del tiempo usando deciles (o percentiles). Un estudio empírico de la desprivatización tiene sentido si se le ve como un proceso, o una diferencia en la ubicación dentro del modelo entre dos tiempos en la dimensión de financiamiento público/privado y/o inscripciones en uno o más niveles. Por ejemplo, un cambio de una institución con 40 por ciento de financiamiento privado a una institución con 20 por ciento de financiamiento privado denota desprivatización a nivel institucional, lo mismo que un cambio de 40 por ciento de inscripciones privadas a 20 por ciento en una institución.

Se puede desarrollar más una relación bidimensional para usarse en análisis de múltiples categorías en distintos niveles organizacionales/geográficos. Sugiero lo siguiente:

- Nivel 1. Facultad/escuela individual.
- Nivel 2. Universidad individual.
- Nivel 3. Estado/provincia nacional.
- Nivel 4a. Sectores de educación superior: sector público.

Nivel 4b. Sectores de educación superior: sector privado.

Nivel 5. Sistema nacional (país).

Nivel 6. Continente/región política.

Nivel 7. Global.

Por consiguiente, las dos dimensiones (provisión y financiamiento) se pueden analizar en siete niveles organizacionales/geográficos. Existen interrelaciones complicadas y de múltiples facetas entre las dimensiones de financiamiento y de provisión en los diferentes niveles. La dirección de los cambios con el paso del tiempo en un nivel más bajo puede diferir de la dirección agregada de los cambios en un nivel más alto. Por ejemplo, la dirección agregada de los cambios en el Nivel 2 (universidad individual) puede diferir con el paso del tiempo de los cambios en sus diversos componentes en el Nivel 1 (facultad/escuela individual). Si bien la universidad se puede estar privatizando en su conjunto, algunas facultades/escuelas tal vez se estén desprivatizando, o viceversa, como exponemos en el apartado quinto. De manera similar, mientras que en un Nivel 5 (sistema/país nacional) agregado es posible que la educación superior se esté desprivatizando, tal vez haya algunas pocas instituciones públicas que en realidad se estén privatizando, en el financiamiento, en la provisión, o en ambos. En cada nivel es posible que las tendencias se vean acompañadas de tendencias contrarias (para el caso de Polonia, véase [Kwiek, 2015a](#); [Kwiek, 2016a](#)).

Parece que los dos extremos, a nivel sistémico—educación superior (completamente) pública y (completamente) privada—, no existen en sus formas puras en la región de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), ni a escala global; entre los estados miembros de la OECD, se informa que sólo Grecia no tiene ni instituciones «privadas dependientes del gobierno» ni instituciones «privadas independientes» ([OECD, 2016](#)). La desprivatización en cualquier nivel significa movimiento en el continuo en dirección hacia lo (completamente) público.

Desde la perspectiva del financiamiento, la privatización y la desprivatización internas ocurren en instituciones del sector público, con menor o mayor financiamiento privado con el paso del tiempo, mientras que la privatización y la desprivatización externas ocurren en instituciones del sector privado, con cada vez más o cada vez menos instituciones del sector privado y financiamiento particular proveniente de cuotas con el paso del tiempo. La desprivatización externa no es posible en sistemas donde el sector privado—como lo define el término de la OECD, «privado independiente»— no existe, por ejemplo, en Bélgica, Finlandia, Grecia, el Reino Unido, Hungría y Suecia, en Europa, y Canadá fuera de Europa ([OECD, 2016](#)). Y desde la perspectiva de la provisión, la privatización y la desprivatización internas se refieren a instituciones del sector público, y la privatización y desprivatización externas se refieren a instituciones del sector privado. Por consiguiente, la desprivatización externa no es posible en sistemas donde no existe el sector privado.

Datos y breve discusión

Dos importantes acontecimientos políticos tuvieron un fuerte impacto en la educación superior en Europa Central: el derrumbe del comunismo en 1989-1990—que condujo a la recuperación de la autonomía institucional y a la libertad académica en las universidades— y la entrada de países de Europa Central a la Unión Europea en 2004, que llevó al financiamiento masivo europeo a la adhesión al Proceso de Bolonia y a la integración con las Áreas de Educación Superior e Investigación Europeas. La década de 1990 fue muy difícil en términos económicos y los años del 2000 hacia adelante se vieron muy afectados por una demografía en descenso ([Kwiek, 2015c](#)).

A escala global, las sociedades de Europa Central y Oriental se encuentran entre las de muy rápido envejecimiento. En la última década, sus sistemas de educación superior han recibido cada vez más financiamiento público, tal vez debido también a los niveles muy bajos de financiamiento en la década de 1990. El gasto gubernamental por estudiante terciario en dólares estadounidenses (en PPA), de 2002 a 2013, iba en aumento en los 10 nuevos estados miembros de la Unión Europea (UNESCO, 2016). El aumento de inscripciones en Europa Central de 1990 a 2010 fue uno de los más elevados a nivel global, y la naturaleza de los sistemas cambió de «élite» a «masivo»; Polonia se convirtió en un «sistema de alta participación» (Marginson, 2016b), que alcanzó una marca de 50% y «sigue su marcha», semejante a Rusia (Smolentseva, 2016: 7). Desde una perspectiva general, lo que resultó muy interesante fue el surgimiento, virtualmente de la nada, del sector privado en su forma de bajo nivel absorbente de demanda.

Polonia, el sistema más grande de Europa Central, proporciona un buen ejemplo que ilustra los procesos de desprivatización. En un nivel agregado de sistema, el país se encaminaba en forma sistemática hacia el extremo privado en el continuo público-privado durante su periodo de expansión de 1990 a 2005, y en la otra dirección, hacia la desprivatización, a partir de 2006 durante su periodo de contracción, tanto en términos de financiamiento como de provisión. Otros tres sistemas de Europa Central a los que me referiré aquí son Bulgaria, Estonia y Rumanía. Los cuatro sistemas difieren sustancialmente, en especial por sus tradiciones de gobierno universitario, pero todos han dependido muchísimo de su pasado comunista. Las tasas de inscripción a principios del decenio de 1990 eran muy bajas, el acceso a la educación superior se restringía bajo el comunismo y no había un financiamiento público para la expansión educativa después del derrumbe de este sistema económico. En los cuatro países, el crecimiento del sector público a través de cuotas (privatización interna) y el surgimiento del sector privado (privatización externa) se consideraron la mejor respuesta a la pregunta de cómo masificar el sistema. En los cuatro sistemas, la proporción de inscripciones del sector privado hace aproximadamente una década era la más alta en Europa Central y Oriental, y en todos ellos el sector privado ha ido en descenso desde 2010.

Polonia es el único caso puro donde el sector público, en el último cuarto de siglo, se ha financiado en su totalidad por medio de impuestos —para todos los alumnos de tiempo completo— y el sector privado con cuotas. Los otros tres sistemas han utilizado varios regímenes de cuotas para grupos selectos o para todos los estudiantes en el sector público, y los niveles de cuotas han variado con el paso del tiempo, por disciplina académica, para los escolares de tiempo completo en el sector público.

En general, en los cuatro países, tanto las inscripciones del sector privado como las totales nacionales llegaron a su máximo en la década de 2000 a 2010; incluso desde el 2010 los sectores públicos y los sistemas nacionales se han estado contrayendo de manera sistemática. A nivel global, el sector privado se ha estado expandiendo, al igual que los sistemas nacionales (Altbach et al., 2010; OECD, 2016; UNESCO, 2016). La contracción del sector privado en la última década ha sido más severa en Rumanía y Polonia, 86% y 50% respectivamente; los sistemas nacionales en su conjunto también se han estado contrayendo en mayor grado en Rumanía y Polonia (33% y 28%, respectivamente). Las inscripciones totales en Bulgaria, desde el máximo en 2009 (283,000), descendieron a 260,000 estudiantes en 2015 (8%) y en Estonia, desde un máximo en 2002 (69,000), bajaron a 51,000 estudiantes en 2015 (26%).

La actual singularidad de los cuatro países desde una perspectiva global se debe a sus contundentes tendencias demográficas negativas, que afectan las inscripciones en la educación superior: el número de estudiantes (en ambos sectores) ha estado descendiendo, más en el privado que en el público. El descenso demográfico desde 2003 en la cohorte de 20 a 24 años de edad —el cual afecta de manera directa el número de estudiantes— en verdad fue drástico: en Estonia la

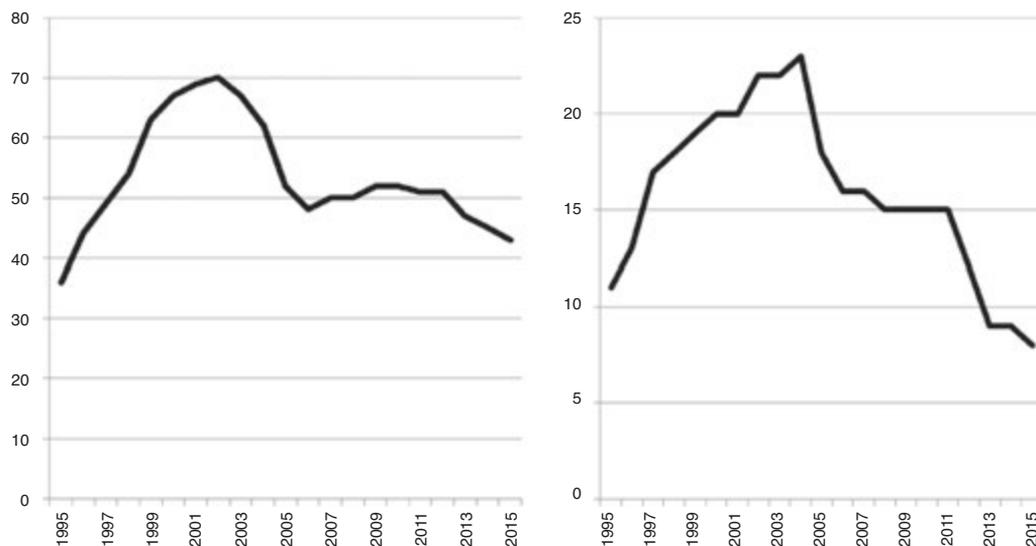


Figura 2. Ejemplos empíricos 1 y 2. Rumanía (izquierda) y Estonia (derecha): la desprivatización en el Nivel 5 (sistema nacional). El número de instituciones del sector privado, 1995-2015.

población cohorte se redujo de 98,000 a 76,000 (2015); en Rumanía, de 1,707,000 a 1,080,000 (2016); en Polonia, de 3,944,000 a 2,835,000 (2015); y en Bulgaria, de 552,000 a 375,000 (2015) (SE, 2017; INS, 2017; GUS, 2016; NSI, 2017). En otras palabras, en el periodo estudiado el cohorte descendió 22% en Estonia, 28% en Polonia, 32% en Bulgaria, y hasta 37% en Rumanía, y se espera que baje aún más: en Polonia, por ejemplo, a 1,888,000 en 2035 (o 52%).

La contracción de la educación superior es un fenómeno regional: en la mayoría de los países de ingresos medios, bajos y altos, en general, la característica predominante ha sido la expansión educativa (UNESCO, 2016, OECD, 2016) y, por consiguiente, el tema político emergente ha sido cómo financiar el crecimiento de las inscripciones. Mientras que en este artículo Polonia es el ejemplo central de los procesos de desprivatización en cuanto al financiamiento y la provisión, Rumanía, Bulgaria y Estonia también son ejemplos pertinentes. No obstante, en este trabajo conceptual, me referiré sólo a datos escogidos de estos cuatro países, dejando una investigación comparativa en toda su extensión para otra oportunidad.

En los cuatro países, en la última década, los procesos relevantes para el concepto de la desprivatización incluyeron (datos recuperados de GUS, 2016; SE, 2017; INS, 2017, y NSI, 2017):

- 1) El número decreciente de instituciones privadas con el paso del tiempo. De un año máximo a 2015, las reducciones son las siguientes: en Polonia, de 318 instituciones en 2006 a 265 (o 17%); en Rumanía, de 70 instituciones en 2002 a 43 (o 39%), y en el caso de facultades en instituciones privadas, de 264 a 158 (o 40%); en Estonia, de 23 instituciones en 2004 a 8 (o 65%); sólo en Bulgaria se mantuvo estable el número (16-17). Véanse en la figura 2 los detalles para Rumanía y Estonia.
- 2) El descenso de las inscripciones en el sector privado con el paso del tiempo. De un año máximo a 2015, las reducciones son las siguientes: en Polonia, de 660,000 estudiantes en 2007 a 330,000 (o 50%); en Rumanía, de 411,000 alumnos en 2008 a 59,000 (o 86%); en

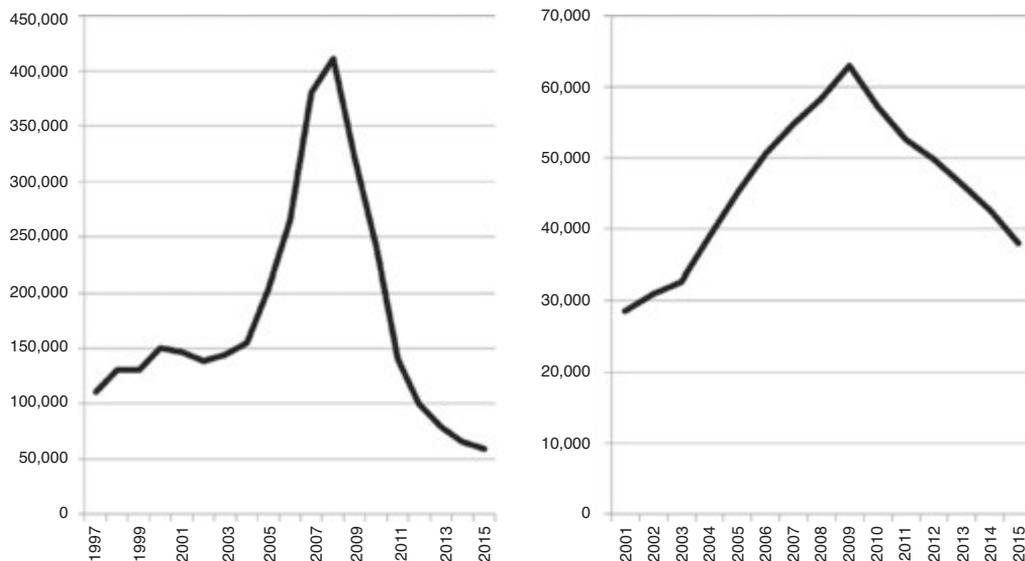


Figura 3. Ejemplo empírico 3, Rumanía (izquierda) y Bulgaria (derecha): la desprivatización en el Nivel 4b (sector privado). El número de estudiantes inscritos en educación superior privada (estudios de licenciatura) en Rumanía, 1997-2015; y el número de estudiantes inscritos en el sector privado en Bulgaria, 2001-2015.

Bulgaria, de 63,000 estudiantes en 2009 a 38,000 (o 40%); y en Estonia, de 51,205 alumnos en 2010 a 40,620 (o 21%). Véanse los detalles para Rumanía y Bulgaria en la [figura 3](#).

- 3) El descenso en la proporción de inscripciones en el sector privado con el paso del tiempo. De un año máximo a 2015: en Polonia, de 34.2% en 2008 a 23.5%; en Bulgaria, de 22.2% en 2009 a 14.6%; y en Rumanía, de 46% en 2009 a 14%. Véanse los detalles para Rumanía y Bulgaria en la [figura 4](#).
- 4) Descenso de ingresos provenientes de cuotas en los sectores privados, a veces (como en el caso de Polonia y Estonia) acompañado también del descenso de ingresos provenientes de cuotas en el sector público. En Estonia, estos ingresos del sector privado descendieron 55% en 2007-2015 y en el sector público 53% en el mismo periodo ([fig. 5](#)). Por consiguiente, como se muestra en la [figura 6](#), el sector público ha dependido cada vez más del financiamiento público, con el papel decreciente del financiamiento privado (es decir, cuotas estudiantiles).

Presento enseguida una discusión más detallada del caso central de Polonia. Los procesos de cambio en la educación superior pueden definirse como una transferencia de un sistema público por completo bajo el régimen comunista (1945 a 1989) a un sistema dual público-privado (mixto) en el periodo de masificación y de expansión de 1990 a 2005 —con un claro predominio público en términos de proporción de inscripciones y de prestigio—, a un sistema de desprivatización en transición en el cual el sector y el financiamiento privados están desempeñando un papel decreciente (2006 a 2016); y quizá hacia un sistema desprivatizado, con un papel marginal para el sector particular, con inscripciones ligeramente por encima del 10 por ciento, y un papel predominante para el sistema y el financiamiento públicos (hipotéticamente de 2017 a 2025 y más allá).

La [tabla 2](#) (ver apéndices de datos) muestra varios aspectos de las dos dimensiones de la desprivatización (provisión y financiamiento) para el periodo de 2006 a 2015 (datos históricos) y para

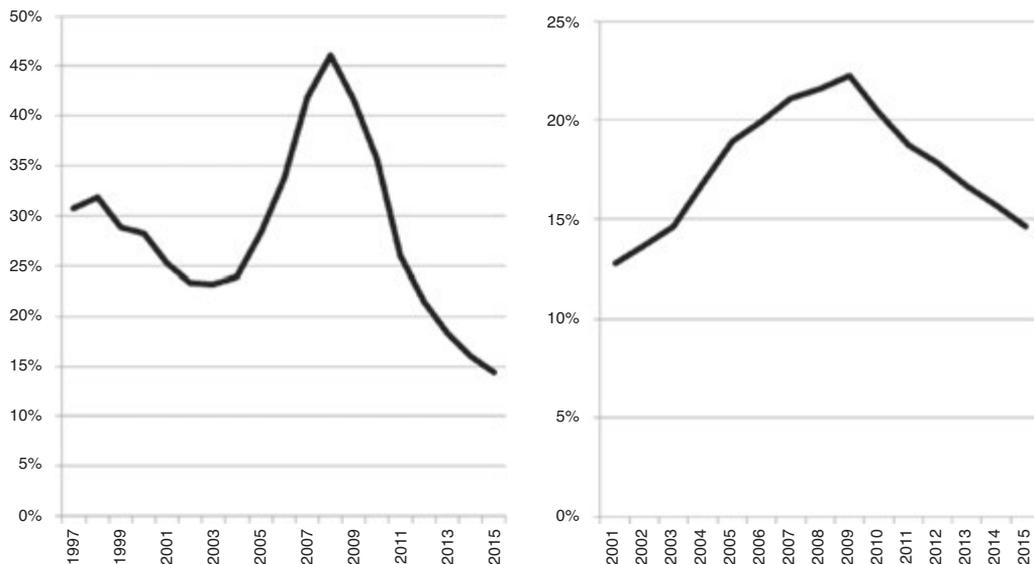


Figura 4. Ejemplo empírico 4, Rumanía (izquierda) y Bulgaria (derecha): la desprivatización en el Nivel 4b (sector privado). La proporción de estudiantes inscritos en el sector privado en Rumanía, 1997-2015; y en Bulgaria, 2001-2015 (en porcentaje).

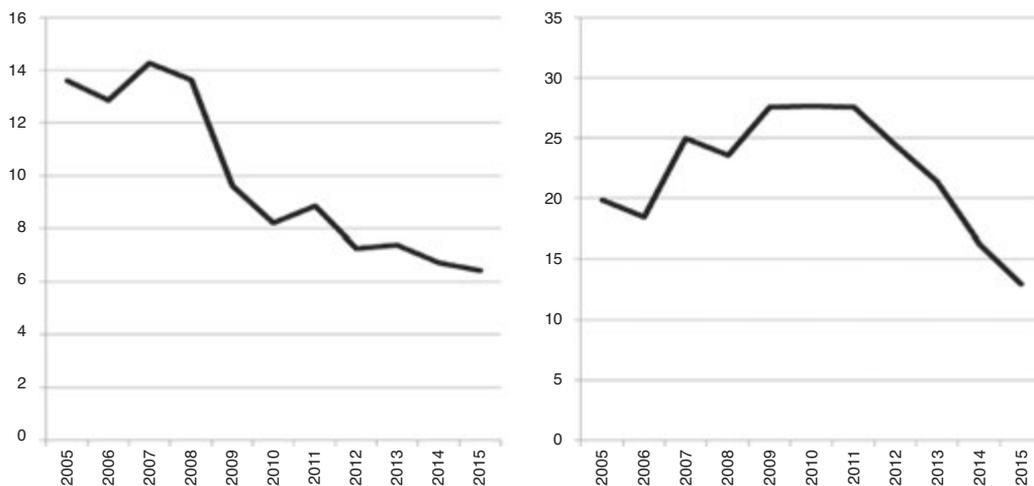


Figura 5. Ejemplo empírico 5, Estonia: la desprivatización en el Nivel 4b (sector privado) y 4a (sector público). Ingresos de cuotas pagadas por estudiantes («financiamiento privado personal») en el sector privado (izquierda); y en el sector público, 2005-2015 (en millones de euros).

2022 (proyecciones ministeriales). En todos los casos, la dirección de los cambios agregados va encaminada con claridad hacia la desprivatización (véanse las últimas dos columnas de la tabla). Los aspectos de provisión de la desprivatización incluyen: el número decreciente de instituciones privadas de educación superior; inscripciones decrecientes en el sector privado; el número (y proporción) decreciente de estudiantes que pagan cuotas en ambos sectores combinados; el número (y proporción) decreciente de alumnos que pagan cuotas en el sector público; la creciente

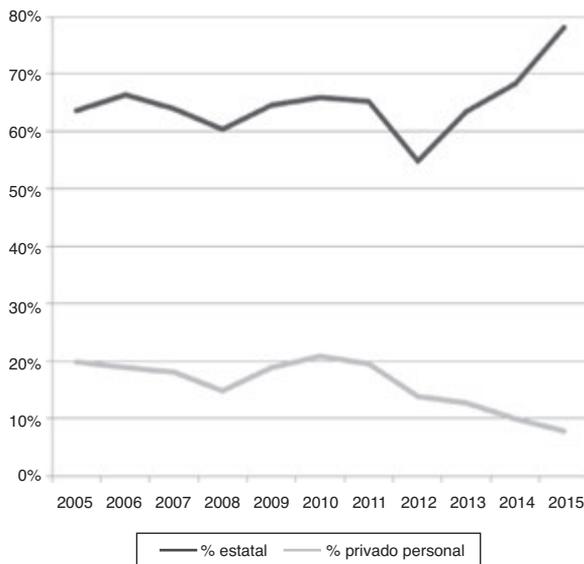


Figura 6. Ejemplo empírico 5, Estonia: la desprivatización en el Nivel 4a (sector público). Financiamiento estatal y cuotas pagados por estudiantes («financiamiento privado personal») como porcentajes de ingresos totales de universidades públicas, 2005-2015.

proporción de inscripciones en el sector público; y la creciente proporción de estudiantes en el sector público financiados por impuestos (exentos de cuotas). En las [figuras 7 y 8](#) se proporciona una representación gráfica de cambios selectos en los aspectos de provisión de la desprivatización.

Los aspectos de financiamiento de la desprivatización en Polonia incluyen: el ingreso cada vez menor que proviene de cuotas (de estudiantes de medio tiempo) en los sectores público y privado; la proporción decreciente de ingresos totales proveniente de cuotas (en los sectores público y privado combinados) en los presupuestos operativos totales de ambos sectores; la proporción decreciente de ingresos privados en el sector público en el presupuesto operativo del sector público; y la participación creciente del ingreso público (sólo docencia) como proporción del presupuesto operativo del propio sector público. Las proyecciones para 2022 confirman la dirección de los cambios; lo que es más, los procesos de desprivatización quizá se intensifiquen (véase la columna para 2022 en la [tabla 2](#) en apéndices de datos). En la [figura 9](#) se presentan los cambios en los aspectos de financiamiento de la desprivatización.

Mientras que en el nivel agregado de país (Nivel 5 en mi clasificación del apartado cuarto) la desprivatización en Polonia ha seguido su curso aproximadamente durante una década, en el nivel desagregado de instituciones individuales (Nivel 2) ha ocurrido en diferentes lugares con distinta velocidad. Y la velocidad y la dirección de los cambios en el nivel más bajo de facultades (Nivel 1) quizá haya sido distinta. Tomando la Universidad de Varsovia como ejemplo, en 2007-2013 la participación de financiamiento privado (cuotas de estudiantes de medio tiempo) —como proporción del total del presupuesto operativo— disminuyó de 19.37% a 11.26% (véase «Financiamiento» en el eje horizontal de la [fig. 10](#)), y la proporción de estudiantes que pagaban cuotas dentro del estudiantado se redujo de 44.72% a 31.44% (véase «Provisión» en el eje vertical; las flechas indican la dirección de los cambios). En el nivel menos agregado de facultades, sin embargo, la desprivatización fue acompañada en algunos lugares por la privatización: entre las tres facultades de la Universidad de Varsovia con ingresos mayores por cuotas (Facultad de Periodismo

Tabla 2

Ejemplo empírico 5, Polonia: medición de la desprivatización, nivel de sistema (Nivel 5, país) y niveles sectores público/privado (Niveles 4a y 4b, sectores público y privado), 2006-2015 (datos históricos) y 2022 (proyección) ↓ = privatización decrece, ↑ = privatización crece

Aspectos de dimensiones: financiamiento (F) y provisión (P)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2022 (proyecciones****)	Dirección de los cambios (2006-2015)	Desprivatización
Número total de instituciones de educación superior (P)	318	324	325	330	328	328	321	306	283	283 (2016: 265)	64***	↓	Sí
Número total de estudiantes (P)	1,941,445	1,937,404	1,927,762	1,900,014	1,841,251	1,764,060	1,676,927	1,549,877	1,469,386	1,405,133	1,262,000	↓	-
Cambio (2006 - 100%)	100%	99.79%	99.29%	97.87%	94.84%	90.86%	86.38%	79.83%	75.69%	72.39%	65.00%		-
Inscripciones sector privado (P)	640,313	660,467	659,396	633,097	580,076	518,196	459,450	398,562	359,178	329,934	151,440	↓	Sí
Cambio (2006 - 100%)	100%	103.15%	102.98%	98.87%	90.59%	80.93%	71.75%	62.24%	56.09%	51.53%	23.65%		-
Proporción de estudiantes inscritos en el sector privado (P)	32.98%	34.09%	34.21%	33.32%	31.50%	29.38%	27.39%	25.72%	24.44%	23.48%	12.00%	↓	Sí
Inscripciones – sector público (P)	1,301,132	1,276,937	1,268,366	1,266,917	1,261,175	1,245,864	1,215,477	1,151,315	1,110,208	1,075,199	1,110,560	↓	-
Cambio (2006 - 100%)	100%	98.14%	97.48%	97.37%	96.93%	95.75%	93.42%	88.49%	85.33%	82.64%	85.36%		-
Proporción de estudiantes inscritos en el sector público (P)	67.02%	65.91%	65.79%	66.68%	68.50%	70.62%	72.61%	74.28%	75.56%	76.52%	88.00%	↑	Sí

Tabla 2 (continuación)

Aspectos de dimensiones: financiamiento (F) y provisión (P)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2022 (proyecciones****)	Dirección de los cambios (2006-2015)	Desprivatización
Número de estudiantes que pagan cuotas en sectores público y privado combinados (P)	1,137,282	1,133,931	1,120,147	1,072,026	989,919	887,316	790,507	689,647	618,197	566,482	252,400	↓	Sí
Cambio (2006 - 100%)	100%	99.71%	98.49%	94.26%	87.04%	78.02%	69.51%	60.64%	54.36%	49.81%	22.19%		-
Proporción de estudiantes que pagan cuotas en sectores público y privado combinados (P)	58.58%	58.52%	58.11%	56.42%	53.76%	50.30%	47.14%	44.50%	42.07%	40.32%	20.00%	↓	Sí
Número de estudiantes en el sector público que pagan cuotas (P)	496,969	473,464	460,751	438,929	409,843	369,120	331,057	291,085	259,019	236,548	100,960	↓	S
Cambio (2006 - 100%)	100%	95.27%	92.71%	88.32%	82.47%	74.27%	66.62%	58.57%	52.12%	47.00%	20.33%		-
Proporción de estudiantes en el sector público que pagan cuotas (P)	38.20%	37.08%	36.33%	34.65%	32.50%	838,6511,009,500	27.19%	25.28%	23.33%	22.00%	8.00%	↓	Sí

Tabla 2 (continuación)

Aspectos de dimensiones: financiamiento (F) y provisión (P)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2022 (proyecciones****)	Dirección de los cambios (2006-2015)	Desprivatización
Número de estudiantes financiados por impuestos (P)	804,163	803,473	807,615	827,988	851,332	876,744	886,420	860,230	851,189	838,651	1,009,500	↑	Sí
Cambio (2006 - 100%)	100%	99.91%	100.43%	102.96%	105.87%	109.03%	110.23%	106.97%	105.85%	104.29%			-
Proporción de estudiantes financiados por impuestos (P)	41.42%	41.48%	41.89%	43.58%	46.24%	49.70%	52.86%	55.50%	57.93%	59.68%	80.00%	↑	Sí
Ingresos de cuotas de estudiantes de medio tiempo, sector público (en 1000 PLN) (F)	2,089,677	2,059,722	2,133,633	2,172,133	2,245,199	2,203,939	2,063,234	1,956,274	1,858,965	1,825,985	629,183*	↓	Sí
Cambio (2006 - 100%)	100%	98.57%	102.10%	103.95%	107.44%	105.47%	98.73%	93.62%	88.96%	87.38%			-
Ingresos de cuotas, sector privado (en 1000 PLN) (F)	2,131,773	2,257,243	2,324,989	2,462,067	2,425,855	2,298,953	2,089,413	1,906,544	1,740,832	1,646,491	688,449**	↓	Sí
Cambio (2006 - 100%)	100%	105.89%	109.06%	115.49%	113.80%	107.84%	98.01%	89.43%	81.66%	77.24%			-

Tabla 2 (continuación)

Aspectos de dimensiones: financiamiento (F) y provisión (P)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2022 (proyecciones****)	Dirección de los cambios (2006-2015)	Desprivatización
Proporción de ingreso total de cuotas (sectores público y privados combinados) en presupuesto operativo total en ambos sectores (F)	27.53%	25.45%	25.80%	25.19%	23.90%	22.34%	20.51%	18.28%	16.08%	14.73%	-	↓	Sí
Proporción de ingreso público (sólo docencia) en el sector público en presupuesto operativo en el sector público (F)	65.30%	66.24%	65.93%	66.30%	64.84%	64.09%	64.98%	66.93%	67.89%	68.34%	-	↑	Sí
Proporción de ingreso público (sólo docencia) en el sector público en presupuesto operativo en el sector público (F)	16.17%	14.74%	14.62%	14.09%	13.66%	12.94%	11.89%	10.61%	9.37%	8.62%	-	↓	Sí

* Suponiendo el mismo ingreso anual proveniente de un estudiante que paga cuotas en el sector público tanto en 2012 como en 2022 (6,232 PLN).

** Suponiendo el mismo ingreso anual proveniente de un estudiante que paga cuotas en el sector público tanto en 2012 como en 2022 (4,548 PLN).

*** MoSHE, 2012, pp. 7-8. «-» – no se hizo proyección.

**** – estimaciones (20% tasa de supervivencia).

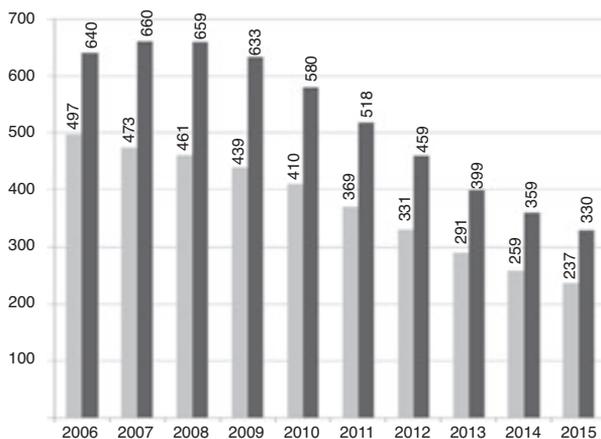


Figura 7. Ejemplo empírico 1, Polonia: la desprivatización en los Niveles 4a y 4b (sector público, sector privado). El número de estudiantes que pagan cuotas en el sector público (gris) e inscripciones en la educación superior privada (negro), 2006 a 2015, en miles.

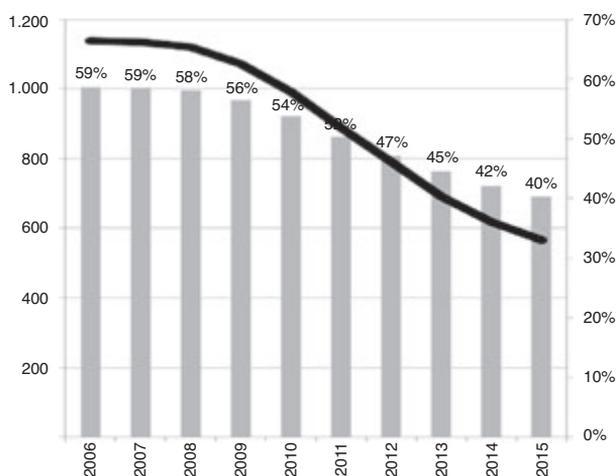


Figura 8. Ejemplo empírico 3, Polonia: la desprivatización en el Nivel 6 (país). El número de estudiantes que pagan cuotas en el sistema (gris, en miles) y su proporción (línea negra, en %), 2006-2015.

y Ciencias Políticas, Facultad de Derecho y Administración, y Facultad de Administración de Empresas), la primera perdió casi el 50% de sus ingresos, la segunda tuvo un incremento ligero, y la tercera casi triplicó su nivel en el mismo periodo de 2007 a 2013: los ingresos de las facultades provenientes de cuotas fueron 20, 20, y 7 millones de zlotys polacos (PLN) en 2007, y 11, 22, y 20 millones de PLN en 2013 (1 dólar US = 3.90 PLN; Szadkowski, 2015).

Así, el cambio en los intereses de estudio de los alumnos de medio tiempo llevó a la desprivatización en el financiamiento en la primera facultad, pero no en las otras dos. En el nivel agregado universitario de la Universidad de Varsovia, la desprivatización es, por lo tanto, una tendencia predominante, si bien con distintos grados y direcciones en los cambios entre las distintas facultades (existen mezclas cambiantes de «publicidad» y de «privacidad» con el paso del tiempo en

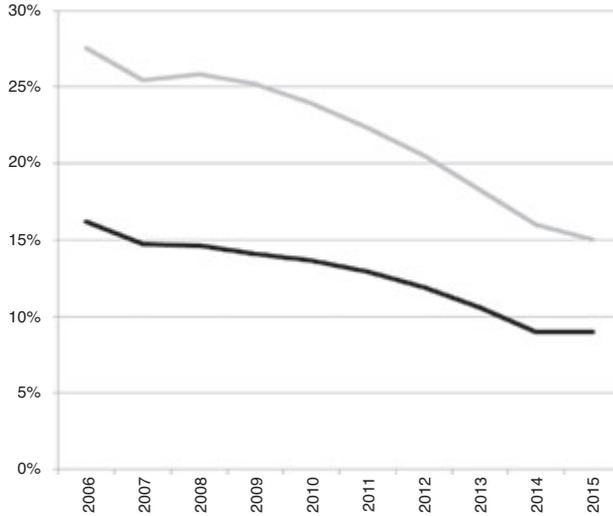


Figura 9. Ejemplo empírico 4, Polonia: la desprivatización en el Nivel 5 (país) y en el Nivel 4a (sector público). Proporción del ingreso total proveniente de cuotas (= financiamiento privado, sectores público y privado combinados) en el presupuesto operativo total en ambos sectores (gris); y proporción de ingreso total proveniente de cuotas en el sector público en el presupuesto operativo del sector público (negro), 2006-2015.

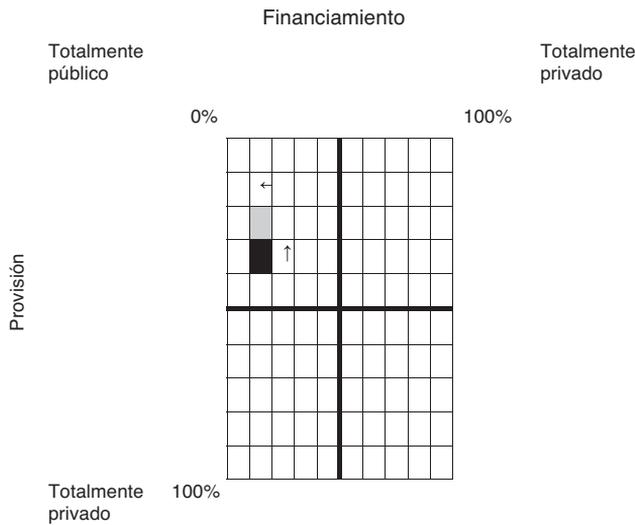


Figura 10. Ejemplo empírico 8, Polonia: la desprivatización en el Nivel 2 (universidades individuales): la Universidad de Varsovia, la participación de financiamiento privado (basado en cuotas, horizontal) en el presupuesto operativo total y la proporción de inscripciones privadas (estudiantes que pagan cuotas, vertical) en inscripciones totales, 2007 (negro) y 2013 (gris). Las flechas indican la dirección de los cambios.

muchas diferentes unidades universitarias). Por consiguiente, en general, las tendencias nacionales (Nivel 5), vistas necesariamente en el contexto de las tendencias de los sectores público/privado (Niveles 4a y 4b), tal vez oculten tendencias más diferenciadas en los niveles de instituciones (Nivel 2), e incluso tendencias más diferenciadas y contratendencias en el nivel de facultades

(Nivel 1). Para los cuatro países de Europa Central, más ejemplos empíricos en diversos niveles de análisis pueden enriquecer el análisis comparativo en el futuro.

Conclusiones

En este artículo se han logrado varios propósitos: se desarrolló una nueva herramienta conceptual de la desprivatización para usarse en la investigación y en las políticas sobre la educación superior y se mostró de manera sucinta cómo operacionalizarla y medirla. Tres facetas de investigación separadas (sobre la privatización, la educación superior privada y los costos compartidos) se han sintetizado y explorado como integrantes de la agenda global de privatización. Se ha expuesto que la tradicional dicotomía de lo público y lo privado sigue siendo útil en contextos empíricos específicos de Europa Central, a pesar de que se haya vuelto borrosa a nivel global. Bajo la misma dinámica se han repensado importantes enfoques sobre la privatización en la educación superior de las últimas dos décadas y se han redirigido hacia la desprivatización.

La propuesta encontró que los procesos globales de privatización y de expansión en la educación superior no corresponden muy bien con los continuos procesos inducidos por la demografía en los cuatro sistemas poscomunistas de Europa Central. En lugar del tradicional binomio conceptual de la expansión y la privatización, encontramos que para esta región resultaría más atinado el binomio de la contracción y la desprivatización. El texto desarrolló una idea empíricamente informada sobre la desprivatización, y su utilidad fue probada en forma abreviada para explicar los cambios actuales y los esperados en la educación superior en Polonia, Rumanía, Bulgaria, y Estonia.

El artículo definió los procesos de desprivatización como el papel decreciente del componente privado en la dinámica cambiante entre lo público y lo privado (en el financiamiento, en la provisión, o en ambas dimensiones); pero que, por otra parte, también se pueden definir como el papel creciente del componente público en ellos (y llamarse entonces republicización). La desprivatización y la republicización en la educación superior son las dos caras de la misma moneda. En el caso de los cuatro países de Europa Central, la desprivatización sirve mejor los propósitos analíticos para comprender el impacto de la contracción, impulsada por factores demográficos a partir de 2010, aunque sea únicamente por la razón histórica de que la privatización solía ser el concepto clave para entender la expansión en las décadas de 1990 y 2000.

Conflicto de intereses

El autor declara no tener ningún conflicto de intereses.

Agradecimientos

El autor reconoce con agradecimiento el apoyo del Consejo Nacional de Investigación (CNI) a través de su beca MAESTRO DIC-2011/02/A/HS6/00183. También tiene una deuda de gratitud con tres distinguidos colegas y sus proyectos de investigación internacionales sobre la educación superior privada, el reparto de costos y la masificación, respectivamente: Daniel C. Levy y su Programa para la Investigación en la Educación Superior Privada (PROPHE), D. Bruce Johnstone (como líder distinguido del Programa Estudiantes del Nuevo Siglo, de la Fundación Fulbright) y Simon Marginson (y su proyecto «Sistemas de Alta Participación»). Desde luego, son aplicables todos los descargos de responsabilidad.

Referencias

- Altbach, Philip G., Reisberg, Liz y Rumbley, Laura E. (2010). *Trends in global higher education: Tracking an academic revolution*. Rotterdam: Sense.
- Belfield, Clive R. y Levin, Henry M. (2002). *Education privatization: Causes consequences and planning implications*. París: UNESCO.
- Curaj, Adrian, Deca, Ligia, Egron-Polak, Eva, y Salmi, Jamil (Eds.). (2015). *Higher education reforms in Romania*. Dordrecht: Springer.
- Eckel, Peter D. y Morphew, Christopher C. (2009). Toward a clearer understanding of privatization. En C. C. Morphew y P. D. Eckel (Eds.), *Privatizing the Public University. Perspectives from across the academy* (pp. 181–192). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Enders, Jürgen, y Jongbloed, Ben (Eds.). (2007). *Public-private dynamics in higher education. Expectations, developments and outcomes*. Bielefeld: Transcript.
- Fryar, Alisa Hicklin. (2012). What do we mean by privatization in Higher Education? En J. C. Smart y M. B. Paulsen (Eds.), *Higher Education: Handbook of theory and research* (27) (pp. 521–547). Dordrecht: Springer.
- Geiger, Roger L. (2007). The Publicness of Private Higher Education. En J. Enders y B. Jongbloed (Eds.), *Public-private dynamics in Higher Education. Expectations, developments and outcomes* (pp. 139–155). Bielefeld: Transcript.
- Gómez, Roberto R. y Ordorika, Imanol. (2012). The Chameleon's Agenda: Entrepreneurial adaptation of private Higher Education in Mexico. En B. Pusser, K. Kempner, S. Marginson, y I. Ordorika (Eds.), *Universities and the Public Sphere* (pp. 219–242). New York: Routledge.
- GUS (2016). Higher Education Institutions and Their Finances in 2015. Warsaw: Main Statistical Office. (y ediciones previas).
- Ikenberry, Stanley O. (2009). Privatizing the Public Research University. En C. C. Morphew y P. D. Eckel (Eds.), *Privatizing the Public University. Perspectives from across the academy* (pp. 1–6). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- INS (2017). Institutul National de Statistica, Bucharest, Romania. [consultado 10 Feb 2017]. Disponible en: <http://statistici.insse.ro/shop/?lang=ro>.
- Johnstone D. Bruce (2000). Privatization in and of Higher Education [consultado 10 Feb 2017]. Disponible en: www.gse.buffalo.edu.
- Johnstone, D. Bruce. (2006). *Financing Higher Education, cost-sharing in international perspective*. Boston: CIHE.
- Johnstone, D. Bruce y Marcucci, Pamela. (2010). *Financing Higher Education Worldwide. Who pays? Who should pay?* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kwiek, Marek. (2010). Creeping marketization: Where polish private and public sectors meet. En R. Brown (Ed.), *Higher Education and the market* (pp. 135–146). New York: Routledge.
- Kwiek, Marek. (2012). Changing Higher Education policies: From the deinstitutionalization to the reinstitutionalization of the research mission in Polish universities. *Science and Public Policy*, 39(5), 641–654. <http://dx.doi.org/10.1093/scipol/scs042>
- Kwiek, Marek. (2013). From system expansion to system contraction: Access to Higher Education in Poland. *Comparative Education Review*, 57(3), 553–576.
- Kwiek, Marek. (2015a). The internationalization of research in Europe. A quantitative study of 11 National Systems from a micro-level perspective. *Journal of Studies in International Education*, 19(2), 341–359.
- Kwiek, Marek. (2015b). The unfading power of collegiality? University governance in Poland in a european comparative and quantitative perspective. *International Journal of Educational Development*, 43, 77–89.
- Kwiek, Marek. (2015c). Academic generations and academic work: Patterns of attitudes, behaviors and research productivity of polish academics after 1989. *Studies in Higher Education*, 40(8), 1354–1376.
- Kwiek, Marek. (2016a). From privatization (of the expansion era) to de-privatization (of the contraction era). A national counter-trend in a global context. En S. Slaughter y B. J. Taylor (Eds.), *Higher Education, stratification, and workforce development. Competitive advantage in Europe, the US and Canada* (pp. 311–329). Dordrecht: Springer.
- Kwiek, Marek. (2016b). From growth to decline? Demand-absorbing Private Higher Education when demand is over. En M. Shah y S. Nair (Eds.), *A global perspective on private Higher Education* (pp. 53–80). New York: Elsevier.
- Kwiek, Marek. (2016c). The european research elite: A cross-national study of highly productive academics across 11 european systems. *Higher Education*, 71(3), 379–397.
- Le Grande, Julian, y Ray, Robinson (Eds.). (1984). *Privatisation and the welfare state*. London: Unwin Hyman.
- Levy, Daniel C. (1986). *Higher Education and the State in Latin America. Private challenges to public dominance*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Levy, Daniel C. (2008). *Private Higher Education's global surge: Emulating U. S. patterns? Privatization in Higher Education*. pp. 32–52. Haifa: Neaman Press.

- Levy, Daniel C. (2013). The decline of private Higher Education. *Higher Education Policy*, 26, 25–42.
- Marcucci, Pamela. (2013). The politics of student funding policies from a comparative perspective. En D. E. Heller y C. Callender (Eds.), *Student financing of Higher Education. A comparative perspective*, (pp. 9–31). New York: Routledge.
- Marginson, Simon. (1997a). *Markets in education*. St Leonards: Allen and Unwin.
- Marginson, Simon. (1997b). Imagining Ivy: Pitfalls in the privatization of Higher Education in Australia. *Comparative Education Review*, 41(4), 460–480.
- Marginson, Simon. (2007). The public/private divide in Higher Education: A global revision. *Higher Education*, 53, 307–333.
- Marginson, Simon. (2016a). Foreword: The partial shift from public to private goods in UK Higher Education. *London Review of Education*, 14(1), 4–10.
- Marginson, Simon. (2016b). Global stratification in Higher Education. En S. Slaughter y B. J. Taylor (Eds.), *Higher Education, stratification, and workforce development. Competitive advantage in Europe, the US and Canada* (pp. 13–34). Dordrecht: Springer.
- Marginson Simon (2016c). Public/private in Higher Education: A synthesis of economic and political approaches. *Studies in Higher Education*. [consultado 13 Abr 2016]. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03075079.2016.1168797>
- McLendon Michael, K. y Mokher Christine, G. (2009). The origin and growth of state policies that privatize higher education. En C. Morpheu y P. D. Eckel (Eds.), *Privatizing the public university. Perspectives from across the academy* (pp. 7–32). Baltimore: The Johns Hopkins UP.
- Mok, Ka Ho. (2011). Liberalization of the privateness in Higher Education. En P. N. Teixeira y D. D. Dill (Eds.), *Public vices, private virtues? Assessing the effects of marketization in Higher Education* (pp. 19–43). Dordrecht: Springer.
- Morpheu, Christopher C., y Eckel Peter, D. (Eds.). (2009). *Privatizing the Public University. Perspectives from across the academy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MoSHE. (2012). *Projekt założenia projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym*. Warsaw: Ministry of Science and Higher Education.
- NSI (2017). National Statistical Institute, Sofia, Bulgaria [consultado 10 Feb 2017]. Disponible en: <http://www.nsi.bg/en>.
- OECD. (2015). *HEInnovate reviews. Universities, entrepreneurship and local development. Country-level review Bulgaria*. París: OECD.
- OECD. (2016). *Education at a Glance. OECD Indicators*. París: OECD.
- Painter, Martin y Mok, Ka Ho. (2008). Reasserting the public in public service delivery: The de-privatization and demarketization of education in China. *Policy and Society*, 27, 137–150.
- Priest, Douglas M., y St. John, Edward P. (Eds.). (2006). *Privatization and public universities*. Indiana UP: Bloomington.
- Sanyal, Bikas C. y Bruce, Johnstone D. (2011). International trends in the public and private financing of Higher Education. *Prospects*, 41, 157–175.
- SE (2017). Statistics Estonia, Tallin, Estonia [consultado 10 Feb 2017]. Disponible en: <http://www.stat.ee/en>.
- Slantcheva, Snejana, y Levy, Daniel C. (Eds.) (2007). *Private Higher Education in Post-Communist Europe. In Search of Legitimacy*. New York: Palgrave.
- Smolentseva, Anna. (2016). Universal Higher Education and positional advantage: Soviet legacies and neoliberal transformation in Russia. *Higher Education*, 73(2), 209–226.
- Spulber, Nicolas. (1997). *Redefining the state: Privatization and welfare reform in industrial and transitional economies*. Cambridge, England: CUP.
- Starr, Paul. (1989). The meaning of privatization. En S. B. Kamerman y A. J. Kahn (Eds.), *Privatization and the welfare state* (pp. 15–48). Princeton: Princeton University Press.
- Szadkowski, Krystian. (2015). *University of Warsaw. Institutional report*. Poznan: CPPS.
- Teixeira, Pedro N. (2012). The changing public-private mix in Higher Education: Analysing Portugal's apparent exceptionalism. En G. Neave y A. Amaral (Eds.), *Higher Education in Portugal 1974-2009* (pp. 307–328). Dordrecht: Springer.
- Teixeira, Pedro N., Johnstone, D. Bruce, Rosa, María J., y Vossensteyn, Hans (Eds.). (2006). *Cost-sharing and accessibility in Higher Education: A fairer deal?*. Dordrecht: Springer.
- Thornton, Margaret. (2012). *Privatising the Public University. The case of law*. New York: Routledge.
- Toutkoushian, R. (2009). An Economist's Perspective on the Privatization of Public Higher Education. En C. Morpheu y P. D. Eckel (Eds.), *Privatizing the Public University. Perspectives from Across the Academy* (pp. 60–87). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- UNESCO (2016). *UNESCO Institute for Statistics* [consultado 10 Feb 2017]. Disponible en: <http://uis.unesco.org/>.

- Walker, Alan. (1984). The political economy of privatisation. En J. Le Grande y R. Robinson (Eds.), *Privatisation and the welfare state* (pp. 19–44). London: Unwin Hyman.
- Wang, Li. (2014). *The road to privatization of Higher Education in China. A new cultural revolution?* Dordrecht: Springer.
- Whitty, Geoff y Power, Sally. (2000). Marketization and privatization in mass Higher Education. *International Journal of Educational Development*, 20, 93–107.
- Williams, Gareth. (1996). The many faces of privatization. *Higher Education Management*, 8(3), 39–56.
- Zusman, Ami. (1999). Challenges facing Higher Education in the twenty-first century. En P. G. Altbach, R. O. Berdahl, y P. J. Gumport (Eds.), *American Higher Education in the Twenty-First Century*, (p. 115-161). Baltimore: Johns Hopkins UP.



Revista de la Educación Superior 46(182) (2017) 27–44

Artículo

Las reformas en la educación superior pública en México: rupturas y continuidades

Public higher education reforms in Mexico: Continuities and ruptures

Carlos Iván Moreno Arellano

Departamento de Políticas Públicas, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México

Recibido el 13 de octubre de 2016; aceptado el 9 de marzo de 2017

Disponible en Internet el 4 de mayo de 2017

Resumen

En México, el Estado emprendió una profunda reforma a su sistema de educación superior con el objetivo de enfrentar los desafíos de la masificación. En gran medida estos cambios fueron impulsados *desde arriba* y se apoyaron en el enfoque gerencial. Las reformas, entre otros objetivos, pretendían ampliar las capacidades de las universidades para absorber la demanda, fortalecer las funciones sustantivas de la universidad y aliviar las presiones financieras. Sin embargo, la selección parcial y sesgada de los instrumentos de la Nueva Gestión Pública (NGP) creó tensiones que obstaculizaron la profundización del proceso de modernización.

© 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Palabras clave: Reforma; Nueva gestión pública; Educación superior; Políticas educativas; México

Abstract

In Mexico, the State embarked on major changes within its higher education system in order to meet the challenges of massification. To a large extent, the reforms were driven in a top-down vision inspired by the model of New Public Management. The reforms implemented sought to empower and strengthen the autonomy of public universities in order to absorb growing demand for university spots, strengthen the main university functions and reduce financial pressures. However, the partial and distorted use of the new policies instead created tensions that have stymied the modernization process.

© 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Keywords: Reform; New public management; Higher education; Education policy; Mexico

Correo electrónico: carlosivan.moreno@gmail.com

<http://dx.doi.org/10.1016/j.resu.2017.03.001>

0185-2760/© 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Introducción

El sistema de educación superior en México, en líneas generales, ha continuado con su proceso de desarrollo y de expansión: la matrícula crece en forma sostenida, se estiman 3.5 millones de estudiantes en el ciclo 2016-2017; las instituciones públicas se han afirmado como el componente central de la oferta de servicios (72.6% de la matrícula); la oferta educativa se ha fortalecido y diversificado con los programas del área de formación tecnológica y la expansión de los posgrados; la gran mayoría de los programas educativos han sido sometidos a los procesos de evaluación y de acreditación. Otras cifras, como el 32.3% de cobertura durante el ciclo 2016-2017, reflejan el tipo de rezagos que aún afectan al sistema de educación superior.¹

Estas tendencias se apoyan en las bases institucionales creadas por las políticas de modernización e instrumentadas a partir de la década de 1990. El gobierno y otros actores, motivados por atender los efectos del crecimiento desordenado de la matrícula, la contención de las presiones sobre el gasto público y la mejora de la calidad educativa, desplegaron una serie de iniciativas para asentar el desarrollo de la educación superior sobre nuevas bases institucionales. En este marco, el gobierno buscó ejercer un papel más activo en la conducción de la educación superior pública.

La recuperación de la dirección estratégica del sector era un desafío mayor. Según Kent (2005: 194), el gobierno carecía de los medios y de la experiencia para liderar el proceso de definición de la agenda y el diseño de las políticas públicas para el sector, una situación que era resultado del histórico retraimiento del gobierno y del interés de las universidades que preferían un gobierno alejado de los asuntos académicos. Así, para Muñoz (2006: 79), el giro de los años noventa significó el «paso de una actitud de negociación pasiva con políticas de subsidio benignas a una actitud de negociación activa con políticas de intervención a través de instrumentos de evaluación». En México, el *giro gerencialista* no se limitó al ámbito universitario. Según Arellano Gault, Gil, Ramírez Macías y Rojano (2000), sus principios y herramientas ya estaban presentes en los principales instrumentos de planeación gubernamental de los años noventa.

La pasividad del gobierno frente al mundo académico había impedido el desarrollo de las capacidades de dirección política;² por lo tanto, la viabilidad de cualquier programa reformista demandaba una reconstitución de esas capacidades de conducción. El enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) ofreció los medios que permitirían reconstituir esas capacidades en el ámbito de la educación superior (Ferlie, Musselin y Andresani, 2008; Peters y Pierre, 1998; Aguilar, 2016). El proyecto modernizador, apoyado en diversas herramientas, suponía que «es posible alterar, con cierta racionalidad y capacidad instrumental, el comportamiento de los actores organizacionales, para dirigirlos a objetivos generales, sectoriales o colectivos» (Arellano, 2010: 225-226).

Este enfoque, como se discutirá más adelante, incluyó una amplia batería de instrumentos de política pública; en este trabajo se hace una reflexión sobre las repercusiones que su adopción tuvo para la educación superior. La gran variedad de experiencias en la implementación de este tipo de políticas a nivel nacional subrayó la importancia de los contextos de implementación del modelo. Según Aguilar (2016: 156-157), las tradiciones administrativas y las características del

¹ Cifras tomadas del cuarto Informe Presidencial 2015-2016 (www.presidencia.gob.mx/cuartoinforme).

² La carencia de un marco normativo adecuado es una clara expresión de esta debilidad estructural del Estado. Para todo fin práctico, la educación superior carecía de un marco legal apropiado. Las principales materias de la Ley de Coordinación de Educación Superior, vigente desde 1978, son la coordinación entre los niveles de gobierno y las instituciones educativas, y algunos enunciados generales sobre títulos y financiamiento. Ningún tema sustantivo relativo a la organización, el funcionamiento y las responsabilidades de las universidades públicas se aborda en esta ley.

régimen político de cada país condicionan la implementación y los resultados de las políticas de modernización (en este caso, inspiradas en la NGP), y además, las reformas tienen que acomodarse a las condiciones específicas que plantea cada sector, como ocurre con las características del medio universitario. El contexto institucional, pues, delimita lo viable y lo posible.

La estrategia reformista estaba guiada por el interés en la modernización del sistema de educación superior público, lo cual implicaba incrementar la inversión para responder a la masificación y elevar la calidad de la enseñanza y de la investigación. Pero el programa exigía que los actores abandonaran algunas prácticas y asumieran otras nuevas afines al ideario reformista. La NGP ofreció una serie de instrumentos que prometían el logro de estos objetivos sin recurrir a la intervención directa; en el caso de la educación superior en México, el gobierno eligió y aplicó algunas medidas del acervo que ofrecía la NGP al tiempo que descartaba otras.

La selección de los instrumentos de política pública básicamente se apoyó en dos criterios: por un lado, la autonomía —característica distintiva de la educación superior pública— protegía a las universidades de la intervención gubernamental, de modo que el régimen carecía de medios para imponer medidas que violaran el autogobierno; por otro, la huelga de la Universidad Nacional Autónoma de México, a finales de la década de 1990, había mostrado el tipo de oposición que una reforma abiertamente pro-mercado hubiera desencadenado, es decir, una confrontación de esa magnitud hubiera descarrilado todo el programa. En otras palabras, la implementación de la reforma debía tomar en cuenta la necesidad de garantizar ciertos equilibrios políticos, y eso implicaba limitar la profundidad y el alcance de la misma. Los resultados de la reforma en la educación superior en México, sostiene el presente trabajo, hay que interpretarlos como el producto de esa particular selección de instrumentos, una selección que tenía el objetivo de asegurar los equilibrios políticos del sector: la política pública en equilibrio con la *realpolitik*.

Este trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero se describen las principales políticas de modernización de la educación superior a partir de la década de 1990. En la segunda sección se analizan algunos de los atributos más destacados del enfoque de la NGP para luego, en el tercer apartado, revisar su implementación en el caso de México. En el apartado cuarto se identifican los elementos de cambio y de continuidad que han caracterizado la evolución reciente de la educación superior.

Las reflexiones se apoyan en los abundantes estudios emprendidos en México y en el mundo; el papel del conocimiento y de la universidad en la sociedad contemporánea con seguridad es uno de los principales factores que estimulan un análisis de este tenor. El trabajo también utilizó los resultados de entrevistas cualitativas aplicadas a actores que han ocupado distintas posiciones vinculadas con las políticas educativas, así como con la dirección y gestión universitarias. La propuesta tiene como principal marco de referencia el subsistema de universidades públicas estatales.

La experiencia reformista en México

La reforma de la educación superior en México ha sido un proceso extendido en el tiempo y sujeto a marchas y contramarchas (Acosta, 2010). El instrumento de política pública que más claramente encarnó el proyecto de modernización —el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI)— fue producto de complejas negociaciones entre las universidades públicas y el gobierno federal. Los cambios implementados en distintos ámbitos del quehacer universitario y académico dieron lugar a la emergencia de un nuevo marco de relaciones entre el Estado y las universidades públicas (y nuevos parámetros para el desarrollo de las instituciones educativas).

Bajo este marco, los cambios implementados durante la primera ola reformista pueden agruparse en tres dimensiones:

1. Se sentaron las bases para el progresivo reordenamiento de la planta académica. El Sistema Nacional de Investigadores (1984), el Programa Nacional de Superación del Personal Académico y luego el Programa de Mejoramiento del Profesorado (1996) introdujeron nuevas reglas para el ejercicio de la profesión académica, impulsaron la profesionalización mediante la formación de posgrado, crearon nuevas instancias colegiadas y homologaron las condiciones de trabajo, especialmente las reglas de acceso y de permanencia en la actividad. Estas medidas, en particular la diferenciación salarial y los incentivos económicos, fueron percibidas como intentos por introducir mecanismos de mercado en la regulación del mundo académico (Ordorika, 2004; Galaz y Manuel, 2013; Guzmán-Acuña y Martínez-Arcos, 2015).
2. Los primeros pasos hacia la construcción de un sistema de aseguramiento de la calidad se tomaron desde la década de 1980 (Díaz Barriga, Barrón Tirado y Díaz Barriga, 2008) con la creación de la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) en 1989, los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) en 1991, el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) en 1994 y el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) en 2000 (Rubio, 2006). La proliferación de organismos, antes que fortalecer la evaluación externa —por muchos considerada como una medida intervencionista—, generó confusión entre los modelos de evaluación y creó tensiones entre las instituciones, lo cual, a su vez, fue factor de retraso en la implementación de esta política (Kent, 2011).
3. No menos radical fue el cambio en materia de financiamiento. Por un lado, se adoptaron nuevos criterios para fijar los subsidios con el fin de controlar la expansión del gasto público. Por otro lado, con la creación del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), a principios de los años noventa, se utilizó por primera vez un esquema de financiamiento basado en resultados. Las universidades lograron así financiar proyectos de actualización curricular, de formación de profesores e investigadores, de diversificación de la oferta académica, de inversión en infraestructura y equipamiento, de modernización de procesos de gestión y administración y de desarrollo de posgrados, entre otros rubros (Kent, 2005; Mendoza, 2011).

El proyecto modernizador de la educación superior, así implementado, mostró una importante debilidad sistémica: la educación superior carecía de un mecanismo de coordinación capaz de articular los programas y los actores del sistema. Las acciones en materia de financiamiento, de evaluación de la calidad, de habilitación de la planta docente y de fortalecimiento institucional estaban formalmente alineadas con los objetivos de cambio, pero la falta de un mecanismo de coordinación a nivel del sistema de educación le quitaba fuerza e impacto. El PIFI se propuso corregir las carencias (Rubio, 2006; Moreno, 2014; Comas Rodríguez, Buendía Espinosa, Fresán Orozco y Gómez Morales, 2014) fortaleciendo el papel de los incentivos económicos aportados por los fondos extraordinarios como palancas para inducir un mayor apego a los objetivos de las políticas de modernización. La relevancia de los incentivos ya no se limitaba a la dimensión económica; por el contrario, se convertía en una pieza fundamental de la implementación de la política pública. Con el PIFI se pretendía:

- Primero, alinear las acciones que antes se tomaban en forma aislada en torno a objetivos claros y medibles. La mejora de la calidad de la educación superior se convirtió en uno de los más

importantes objetivos del PIFI, al menos en el discurso. La falta de coordinación comenzaba así a subsanarse, en parte, con la definición de una meta común para todas las universidades.

- Segundo, el cambio se apoyaría en un modelo de planeación estratégica y participativa sustentado en diagnósticos de la realidad de cada universidad. Este ejercicio pretendía dejar atrás las prácticas de planeación formales y, fundamentalmente, constituía una respuesta a las acusaciones de centralismo.
- Tercero, el programa ofrecía un menú de opciones que incluía la evaluación de instituciones, programas e individuos, el mejoramiento de la planta académica, la actualización de planes y programas, el uso de tecnologías de la información y la comunicación, la presencia de tutorías, la estandarización de estructuras de administración y de gestión, entre otros. En ediciones posteriores, el PIFI añadiría los temas de internacionalización y de fortalecimiento de los programas de posgrado.
- Cuarto, la eficacia del PIFI se apoyó en un esquema de financiamiento que distribuía recursos frescos con base en el desempeño de las universidades. Los recursos en los hechos eran incentivos económicos diseñados para que las universidades se mantuvieran apegadas al programa de cambio. Por primera vez en mucho tiempo se podían emplear inversiones sustantivas en la expansión de las universidades.
- Quinto, la gestión del programa contaba con una herramienta fundamental: un sistema de indicadores. Este instrumento ocuparía un lugar privilegiado en el nuevo esquema de gobernanza del sistema de educación superior pública porque permitía medir el grado de cumplimiento con respecto a los planes de cada universidad, y porque los indicadores se convirtieron en una medición de la posición relativa de cada institución.

La aversión de las universidades a cualquier concentración de poder externo no fue un obstáculo para que se profundizara en la centralización de la toma de decisiones en materias de evaluación y de financiamiento. Aunque estas medidas eran percibidas por muchos como contrarias al marco legal formal de la autonomía universitaria (Muñoz, 2006; Ordorika, 2004) y, por lo tanto, como un factor de des-legitimización de las políticas de modernización, en los hechos, las expresiones de inconformidad nunca se convirtieron en una amenaza real para la implementación de estas políticas.

El PIFI, según algunos observadores, aportó soluciones duraderas a los problemas de la educación superior. El giro tomado por la política de educación superior en México en muchos aspectos es similar al emprendido por otros países. Sin embargo, una correcta valoración de la reforma debe tomar en cuenta el contexto en el que se dio y el tipo de problemas que se pretendía resolver. En ese sentido, las trayectorias no pueden ser más distintas: en Europa los gobiernos se retiraban para ejercer una «conducción a distancia» de los asuntos de la educación superior pública (Neave y van Vught, 1994), mientras que en México las reformas expresaban el interés del gobierno por involucrarse más directamente en la dirección de estos asuntos.

La lógica de la Nueva Gestión Pública

La NGP inspiró la mayoría de las reformas de los sistemas de educación superior en los últimos decenios (Rhoades y Sporn, 2002; Christensen, 2011). La marca de origen de la NGP fue su identificación con los gobiernos conservadores anglosajones y con los Estados más desarrollados, lo cual no ha sido obstáculo para que países con niveles de desarrollo e ideologías distintas la adoptaran. El enfoque tiene un fundamento ecléctico que combina aportaciones de la nueva economía institucional y de las técnicas empresariales de administración (Hood, 1991). Los aportes

de la teoría económica en torno al papel de la información, la incertidumbre, la confianza, los costos de transacción y la racionalidad limitada de los agentes se conjugaron con las técnicas de gestión empresarial orientadas a los resultados, al manejo de indicadores, al uso de recompensas e incentivos y a la preeminencia otorgada a las demandas del cliente (Hood, 1991; Lane, 2000; Aguilar, 2016). Según Aguilar, la NGP debe ser entendida como:

[...] el cambio en las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas pos-burocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública (Aguilar, 2016: 146).

Se ha identificado un gran número de factores asociados con la emergencia de este nuevo modelo de gestión, entre otros, la crisis fiscal, el deterioro de la calidad de los servicios públicos, la globalización que limita los márgenes de acción de los gobiernos, el ascenso de la sociedad postindustrial en los países más desarrollados, las crisis económicas de las democracias más jóvenes y la prosperidad económica que ha permitido a ciertos grupos sociales ya no depender de los servicios públicos. Los gobiernos, frente a estas circunstancias, pierden capacidad de conducción porque carecen de los medios para enfrentar las nuevas demandas impulsadas por el cambio social, económico y tecnológico (Aguilar, 2007).

La NGP tenía como propósito remediar los «males públicos» originados por el modelo burocrático-jerárquico de gobierno. El énfasis estaba puesto en la contención del gasto, en la mejora de la calidad de los servicios, en la eficiencia y la efectividad de la acción gubernamental, en la privatización y en la descentralización (Pollitt y Bouckaert, 2000; Aguilar, 2016). El carácter universal de estos principios —afirman sus promotores— los hace aptos para ser implementados en cualquier contexto con independencia de las tradiciones ideológicas, el grado de desarrollo del país o el sector de actividad. El modelo es una respuesta integral para toda una variedad de problemas vinculados con la gestión gubernamental (Hood, 1991).

La NGP se propuso construir una nueva relación entre burocracia, gobierno y sociedad. En esta dirección, el modelo abogaba por un mayor control político de las burocracias, la eliminación de las barreras que limitan la capacidad de gestión de los funcionarios y la introducción de nuevos mecanismos de control y de rendición de cuentas (Pollitt y Bouckaert, 2000; Ferlie et al., 2008). En particular, la privatización y los esquemas de mercado adoptados para la provisión de servicios públicos fueron implementados como mecanismos de control de las burocracias.

La aplicación de la NGP desencadenó cambios profundos en los gobiernos. Primero se incitó a que los funcionarios concentraran más su atención en los resultados y menos en los insumos y los procesos; en la medida que se tuvieran objetivos y tareas claramente delimitadas se podría evaluar su contribución a la generación de los resultados; muy estrechamente relacionado con esto fue el énfasis puesto en la eficiencia de la gestión pública en términos de productividad y de efectividad, y en la necesidad de mantener un control sobre las finanzas públicas (Arellano Gault, Alamilla y Campos, 2004). En segundo lugar, las reformas implementadas en el marco de la NGP alteraron los equilibrios entre lo público y lo privado; entre otras medidas, se redujo el tamaño de los programas gubernamentales, se impulsó la desregulación, se privatizaron empresas públicas y muchas funciones se transfirieron a los gobiernos locales; en este marco también se difundieron los esquemas de colaboración público-privado. Un tercer rasgo característico de la NGP fueron las técnicas de gestión y de administración del ámbito empresarial; entre otras, se difundieron ampliamente las auditorías, las certificaciones, el análisis de impacto, las evaluaciones, los incentivos basados en el rendimiento, la operación de cuasi-mercados y el financiamiento con base en resultados; aisladamente, cada herramienta se proponía resolver aspectos puntuales

de la gestión de las universidades, pero como conjunto se constituyeron en una palanca de cambio que redefinió los parámetros básicos del funcionamiento.

El nuevo enfoque en la educación superior: un modelo, varias opciones

La relevancia de la NGP para la reforma del sistema de educación superior tuvo dos expresiones fundamentales. Desde el punto de vista conceptual, la NGP contribuyó a definir los términos del problema y, por lo tanto, las soluciones; en términos generales, el diagnóstico atribuía la crisis del sistema de educación superior a la expansión desordenada del sector durante el proceso de masificación y a la actitud del gobierno de «dejar hacer» frente a las universidades públicas. Bajo otra perspectiva, el distanciamiento se explicaba por los pactos entre el «estado burocrático-autoritario» y las redes clientelares anidadas en la universidad que, a cambio de apoyo, exigían autonomía (Muñoz, 2006; Ibarra, 2006: 203). Las soluciones aportadas por el antiguo modelo de dirección, consistente en el incremento del gasto público para unas instituciones que no rendían cuentas, eran claramente inviables. La salida de la crisis pasaba entonces por recuperar el control político sobre los procesos sociales, aspecto que en el caso de México se encontraba directamente relacionado con la masificación de la educación superior.³ El gobierno mexicano asumió entonces un papel más activo en la conducción del sistema universitario, buscando mecanismos de «poder suave» que minimizaran la fricción con las universidades.

Por otro lado, los funcionarios y los políticos encontraron en la NGP un acervo de herramientas políticas, muchas de ellas innovadoras, que servirían de palanca para colocar al sistema de educación superior público en una trayectoria de desarrollo institucional distinta. La vieja receta de acompañar la expansión con mayores recursos era descartada a favor de los instrumentos que buscaban mayor eficiencia y una mejor articulación entre el desempeño de la universidad pública y las metas sociales de progreso social y económico.

La educación superior fue particularmente receptiva a este nuevo enfoque de la gestión pública y con ello se abrió la posibilidad para el ensayo de cambios en el modelo de financiamiento, en la relación entre gobierno y universidades públicas; hubo cambios en la evaluación y en la acreditación de instituciones y programas educativos, así como cambios en el propio gobierno de las organizaciones universitarias. En un plano general, las políticas de educación superior de México guardan muchas semejanzas con las impulsadas por otros países, compartiendo el mismo marco conceptual modernizador.

Sin embargo, un análisis más fino muestra que, en el caso de México, el modelo de la NGP nunca se implementó en forma integral. Los participantes en el diseño de los nuevos programas —funcionarios gubernamentales de las secretarías de Educación y de Hacienda, entre otros, y directivos de las universidades públicas— hicieron una selección muy particular de los instrumentos que la NGP ofrecía. El análisis de la selección de instrumentos arroja luz sobre las prioridades definidas por los tomadores de decisiones. En su conjunto, estas medidas definieron la agenda que los funcionarios públicos y los representantes de las universidades compartían, pero la selección también implicó descartar opciones de políticas públicas. El análisis de estas últimas muestra las restricciones que los tomadores de decisiones enfrentaron,

³ No deja de ser paradójico que la implementación de la NGP en México hubiera conducido a una mayor injerencia gubernamental. En Europa, por el contrario, las reformas inspiradas en este enfoque condujeron a una retirada estratégica de los gobiernos. En lugar de un intervencionismo directo, los gobiernos optaron por un control a distancia que fomentaba la autonomía de las universidades públicas.

e incluso las medidas descartadas son un buen indicador de los temas que no concitaban el acuerdo.

La selección de instrumentos, los que se adoptaron y los que fueron descartados, pudo haber influido en los resultados del proceso de modernización. En la [figura 1](#) se presenta el resultado de un ejercicio de valoración del grado de implementación de un conjunto de medidas que forman parte de la oferta general de la NGP. En la primera columna se describen algunas de las medidas de política pública que con mayor frecuencia se han implementado en distintos países. En la segunda columna se hace una valoración sobre el grado de implementación de cada medida en México. Esta valoración, basada en el conocimiento general de las reformas y no en una medición estricta, ofrece una descripción de las estrategias efectivamente implementadas en el caso de la educación superior de México.

El enfoque de la NGP propone un mayor protagonismo de los mercados porque entiende que es un mecanismo más eficiente de asignación de los recursos, fomenta la competencia entre los proveedores de los servicios educativos y acerca las universidades a las demandas del entorno socioeconómico. En México, las medidas dirigidas a ampliar la exposición de las universidades a las fuerzas del mercado prácticamente no tuvieron cabida en las reformas implementadas desde los años noventa. Las universidades, por supuesto, participan en muchos mercados; no obstante, un dinámico mercado laboral ha reemplazado los viejos mecanismos basados en las relaciones y contactos personales. Por ejemplo, el concurso abierto de oposición es un canal de acceso a las posiciones académicas que resulta competitivo, transparente y ampliamente aceptado.

Un aspecto crucial indicado en el cobro de colegiaturas a estudiantes de grado prácticamente quedó relegado del debate sobre el financiamiento de la educación superior. En México, un número pequeño de universidades obtiene importantes ingresos de esta fuente, pero la mayoría impone cargos poco significativos, por lo menos desde el punto de vista de sus necesidades financieras. Así, ciertos mecanismos clave de las políticas inspiradas en la NGP, tales como «el empoderamiento del cliente» y la generación de opciones para los individuos, prácticamente no tuvieron cabida en las reformas del sistema de educación superior mexicano.

Algo similar ocurrió con la competencia entre las universidades. Para la NGP, la competencia constituyó un medio para fomentar la mejora en la calidad de los servicios públicos. En México, la competencia no se libraba en los mercados abiertos sino en el ámbito más restringido de los cuasi-mercados, donde las universidades públicas competían por recursos extraordinarios con base en el desempeño y en los resultados. Pero incluso en estos espacios administrados la competencia generaba desigualdad, dado que las universidades mejor posicionadas en los índices atraían más recursos públicos que las que ocupaban posiciones de menor jerarquía. Dicha desigualdad, provocada por estas políticas, fue rápidamente contenida con recursos extraordinarios para las universidades en desventaja, y de este modo las medidas que promovían un ambiente más competitivo fueron contrarrestadas por otras acciones de tipo compensatorio.

La NGP también se proponía como remedio para solucionar las presiones sobre el presupuesto. Dentro de la estrategia adoptada por México, la contención del crecimiento del presupuesto público era un aspecto central de la reforma, puesto que se buscó desvincular los subsidios de la expansión del sistema y se implementaron medidas para elevar la eficiencia del gasto. El efecto de estas medidas se reflejó en un gasto público estable como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) en un contexto de incremento de la matrícula. El modelo fue exitoso en el control del gasto, pero no creó condiciones para la emergencia de un modelo de financiamiento sostenible de la educación superior pública. El gasto público en las instituciones educativas creció del 0.8

Indicadores del enfoque gerencial	Impacto en educación superior en México (escala 1 a 5)
1.- Reformas pro-mercado. Las IES compiten por atraer estudiantes, académicos y recursos; se fomenta la diversidad de opciones y el poder del consumidor; estímulo a proveedores privados.	2
2.- Introducción de precios reales en los servicios educativos. El pago de los servicios educativos debe cubrir la totalidad o parte de los costos del servicio. La existencia de un mercado de este tipo promueve la competencia entre las instituciones y produce ganancias en eficiencia y efectividad.	1
3.- Control presupuestal. Las medidas de control presupuestal se hacen más firmes. Se busca reducir déficits, aumentar la eficiencia y mejorar la relación costo-beneficio.	4
4.- Uso de indicadores para medir el desempeño y el resultado de individuos e instituciones. Además, se realizan auditorías y otras técnicas de control similares.	5
5.- El buen desempeño se premia con mayores recursos. La expectativa de obtener mayores ingresos y/o recursos es el principal estímulo para que los actores (individuos u organizaciones) mejoren su desempeño y su eficacia.	2
6.- Financiamiento basado en objetivos y desempeño. Las autoridades educativas dirigen el sistema verticalmente mediante objetivos y contratos específicos.	3
7.- Fortalecimiento de rectorados e instancias ejecutivas. Pérdida de peso de asociaciones profesionales, instancias colegiadas y sindicatos, reducción de poder de gobiernos locales. Los puestos altos son ocupados por personal designado y no electo.	4
8.- Perfil gerencial de académicos en funciones directivas. Los académicos que acceden a posiciones de dirección —decanos— asumen un perfil gerencial.	3
9.- Pago con base en estímulo. Adopción de esquemas de estímulos económicos	4
10.- Creación de instancias intermedias e independientes para la gestión de la calidad y la rendición de cuentas. La evaluación y acreditación de la calidad educativa queda en manos de agencias independientes.	4

Fuente: Elaborado con base en Ferlie et al. (2008). El valor 1 indica que ese tipo de instrumento ha sido poco utilizado en México; 5 indica una amplia difusión de ese tipo de instrumento.

Figura 1. Las dimensiones de la política de educación superior en México. El valor 1 indica que ese tipo de instrumento ha sido poco utilizado en México; 5 indica una amplia difusión de ese tipo de instrumento.

al 0.9% como proporción del PIB (un aumento del 12.5%) entre 1997 y 2013, mientras que la matrícula en instituciones públicas se duplicó (99.8%) (OECD, 2016, 2000).⁴

El programa de reforma en México también se destacó por la amplia utilización de indicadores para dar seguimiento, especialmente, a los compromisos de las universidades en materia de inversiones y de calidad educativa. En los hechos, los indicadores se convirtieron en uno de los principales mecanismos regulatorios del sistema porque a ellos estaban asociados los incentivos económicos de los fondos extraordinarios (Moreno, 2014); para las universidades significaban indicios de lo que debía hacerse en términos de la obtención de recursos y para el gobierno representaban un mecanismo efectivo para inducir los cambios considerados prioritarios. El uso de indicadores ha contribuido a una gestión más transparente y a una mejor rendición de cuentas; sin embargo, luego de casi 20 años, los actores han logrado domesticar el lenguaje de los indicadores y ya no implican una presión para las instituciones. La simulación, el padecimiento asociado con los incentivos y los sistemas de supervisión tienen su origen en la desconfianza y la falta de identificación con los nuevos mecanismos de supervisión y de control.

La descentralización de la toma de decisiones y el fortalecimiento de las instancias ejecutivas son medidas fuertemente promovidas por el enfoque de la NGP. En el caso de México estas medidas tuvieron un claro beneficiario: los rectores de las universidades públicas. Los rectores, según López Zárate, González Cuevas, Mendoza Rojas y Pérez Castro, 2011, jugaron un papel muy importante en las reformas porque participaron en el diseño de las políticas a través de la ANUIES y porque facilitaron la implementación de las mismas en sus universidades. La alianza con los rectores, en última instancia, facilitó el alineamiento de los académicos y sindicatos universitarios. Una reforma orientada por criterios de eficiencia y de rendimiento, en los hechos, terminó por fortalecer una posición —la rectoría— que se había distinguido por un tipo de ejercicio de la autoridad muy tradicional (Moreno, 2014). Entonces, resulta poco menos que paradójico que la implementación de las reformas haya quedado en manos de un actor cuyas prácticas estaban moldeadas por los viejos estilos de gobierno y de dirección.

La reforma en México también hizo un uso amplio de los incentivos monetarios. Sin duda se trata de uno de los instrumentos de política pública que mayores aceptación y difusión ha tenido en el ámbito de la educación superior a nivel global. Los bajos costos de implementación, la efectividad y la afinidad con la idea de una menor intervención gubernamental hicieron de los incentivos un instrumento apto para los más diversos usos (Comas et al., 2014). El incentivo es una recompensa monetaria que una parte ofrece a otra con el objetivo de obtener determinadas pautas de conducta, minimizando las resistencias en los agentes (Moreno, 2014). En México, estos instrumentos se utilizaron para moldear las conductas de las universidades públicas y de los individuos.

El financiamiento condicionado fue el principal instrumento utilizado por el gobierno para romper la inercia institucional e inducir cambios en las universidades (Mendoza, 2011). El impacto de este enfoque se observó en distintos campos: en el área de calidad educativa se logró la adhesión de las universidades a los programas de evaluación y de acreditación; también se impulsaron reformas de los cuerpos normativos internos y de las estructuras de gobierno, mientras que el

⁴ El crecimiento del gasto público en educación superior en México es menor que el de otros países de la región. Según la OECD, el gasto público como proporción del PIB aumentó en Chile del 0.4 al 1% y en Argentina, del 0.8 al 1.1% entre 1997 y 2013 (OECD, 2000 y 2016). Además, los países con altos niveles de inversión en educación superior combinan fuentes públicas y privadas. Por ejemplo, en 2013 el gobierno y el sector privado en Chile aportaron respectivamente el 1 y el 1.4% del PIB a educación superior, en Colombia, el 1.1 y el 1.1%, y en Costa Rica, el 1.5 y el 1% (OECD, 2016).

mejoramiento de la planta docente y la actualización de los planes curriculares en un alto grado pueden atribuirse a la política de la zanahoria y el garrote hacia las instituciones.

Este modelo además se extendió al personal académico. El Sistema Nacional de Investigadores (SNI), el Programa de Mejoramiento de Profesorado (PROMEP) y los programas de estímulos en cada universidad se propusieron fomentar un nuevo modelo de ejercicio de la profesión académica apegada a nuevos estándares, reglas y principios. Las políticas públicas de educación superior eligieron las herramientas de la NGP que eran compatibles con el nuevo protagonismo del gobierno; en cambio, las medidas orientadas a profundizar la autonomía de las universidades, a incrementar la competencia entre las mismas y a diversificar las fuentes de financiamiento fueron desestimadas.

En el sistema de evaluación y acreditación, una pieza fundamental de la arquitectura institucional del proyecto modernizador, se conjugan los dispositivos más representativos de la NGP como el interés por la calidad, el rendimiento y la eficiencia, el uso de indicadores para el monitoreo, los incentivos para motivar conductas y la preferencia por mecanismos no burocráticos de regulación (Kent, 2011; Moreno, 2014). En general se reconoce que la evaluación y la acreditación han contribuido positivamente a mejorar la calidad de los programas académicos y de las instituciones (Mungaray, Ocegueda, Moctezuma y Ocegueda, 2016; Díaz Barriga et al., 2008) y, en los hechos, han operado como mecanismos de regulación del sistema de educación superior en ausencia de un instrumento deliberadamente diseñado para tal fin (Kent, 2011).

Pero el funcionamiento real del sistema dista bastante de las promesas de la NGP. En primer lugar, como señala Kent (2011: 332), la evaluación y la acreditación en México son confusas porque están orientadas a distintos objetivos; no sólo se pretende mejorar la calidad, sino que además el sistema se utiliza para asignar recursos y a la vez como instrumento para la rendición de cuentas, de suerte que cuando un programa sirve a tantos objetivos termina por no servir a ninguno. En segundo lugar, la instrumentación de estas iniciativas quedó frecuentemente en manos de actores —rectores, gestores, académicos— que no estaban identificados con el modelo, y cuando esto sucedía, se simulaba la conformidad con las reglas pero en los hechos se mantenía el apego a las prácticas tradicionales.

En estos casos, los incentivos económicos mostraron sus limitaciones para dirigir las conductas de los individuos. La medición de la calidad educativa tiene una dimensión política que no puede obviarse; de hecho, el ejercicio de esta práctica, lejos de disminuir la burocracia, fomentó el desarrollo de un nuevo estrato de profesionales especializados en los secretos de las nuevas regulaciones (Moreno, 2014). La implementación de las reformas inspiradas en la NGP permitió al sistema y a las universidades públicas de México enfrentar con éxito los desafíos que encaraban a finales de los años ochenta y principio de los noventa, es decir, el sistema y las universidades siguieron una trayectoria de cambio muy particular.

En la figura 2 se describen cuatro posibles escenarios a partir de dos variables: 1) el grado de control ejercido por los gobiernos sobre las universidades, y 2) el grado de competencia o apertura a los mercados. El cuadrante A describe principalmente la situación imperante en la Europa continental antes de las reformas (Hüther y Krücken, 2015; De Boer, Enders y Schimank, 2008), en la cual los gobiernos participaban directamente en la conducción de los asuntos universitarios a través del financiamiento, una notable presencia en los órganos de gobierno de las universidades, así como una marcada injerencia en la designación de las autoridades universitarias y en la selección de la planta docente. De este modo, la autonomía universitaria se veía limitada al ámbito académico.

Las reformas de la NGP, en la teoría, colocarían a los sistemas de educación superior y a las universidades en una trayectoria que los llevaría al cuadrante D, caracterizado por una mayor exposición a las fuerzas del mercado y un menor intervencionismo gubernamental. Esto bajo

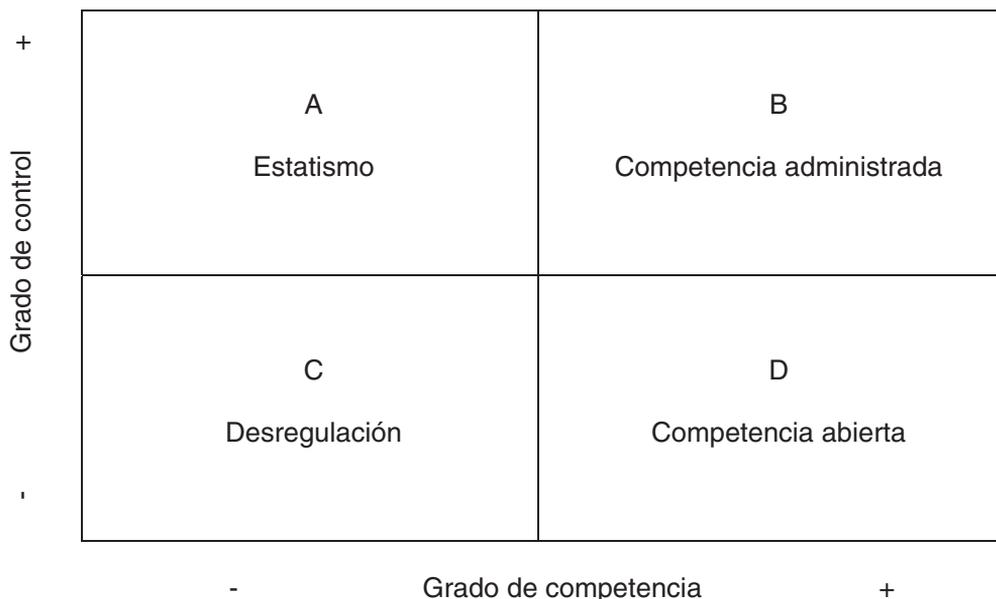


Figura 2. Balance entre competencia y control en la gobernanza de la educación superior.

la expectativa de que la desregulación, la transferencia de poder y la competencia liberarían el potencial de las universidades para atender eficientemente el cúmulo de demandas que sobre ellas se volcaban, entre otras, las derivadas de la emergencia de la sociedad del conocimiento. Los sistemas universitarios de Francia, Inglaterra, España y Alemania, en distintos grados, avanzaron hacia esa dirección (De Boer et al., 2008).

Por otro lado, el cuadrante C describe a grandes rasgos la situación del sistema universitario mexicano en los años ochenta: un gobierno deliberadamente retraído, pero que tenía a su cargo el sostenimiento económico de las universidades; un sistema definido por un bajo grado de injerencia de los poderes públicos en el gobierno y en la gestión de las universidades y una falta casi total de competencia entre las mismas. Muñoz (2006) sostiene que, con las reformas al sistema de educación superior mexicano, llegó a su fin un modelo de relaciones entre las universidades y el gobierno basado en una mutua dependencia: las universidades brindaban legitimidad al régimen —o, por lo menos, no contribuían a erosionarla— y el gobierno aportaba recursos económicos sin pretender intervenir en los asuntos internos.

El cambio impulsado en México con la NGP, al igual que en Argentina, y a diferencia de los países europeos, movió el sistema universitario al cuadrante B, que combina la competencia con un mayor activismo gubernamental. La competencia en este caso no está definida por una abierta exposición a los mercados relevantes para las universidades, sino una suerte de «competencia administrada» que funcionaba apoyada o en los cuasi-mercados, o en los mecanismos competitivos de financiamiento. Una porción significativa de los ingresos de las universidades, la que no está destinada a sufragar el gasto corriente de éstas, comenzó a asignarse con base en criterios de desempeño. Los incentivos monetarios y los indicadores de resultado simulaban las condiciones de un mercado, pero la competencia se daba bajo estrictos marcos burocráticos establecidos por la autoridad educativa, enfocada principalmente a lograr las metas numéricas oficiales (Moreno, 2014).

Cambio y continuidad

La apuesta por la competencia, la descentralización y el empoderamiento de las universidades se hizo apelando a herramientas alineadas con estos objetivos. Una «selección sesgada» de los instrumentos de política pública desvirtuó el espíritu reformista y, en su lugar, reforzó el papel directivo del gobierno y la centralización de la toma de decisiones en el sistema universitario público. Las ambigüedades en cuanto a la dirección y la profundidad de las reformas, en gran medida, eran el resultado de los frágiles equilibrios políticos que respaldaban el proyecto modernizador.

Sin embargo, los analistas reconocen también que esas políticas han contribuido positivamente al fortalecimiento de las universidades públicas estatales, al desarrollo de sus capacidades académicas, de gestión y de dirección, y a la definición de nuevas reglas y principios de funcionamiento (Acosta, 2010; Comas et al., 2014; De Vries, 2007; Díaz Barriga et al., 2008; Guzmán-Acuña y Martínez-Arcos, 2015). Las actuales prácticas académicas en muchos aspectos son distintas —algunos dirían mejores— a las que dominaban el panorama universitario hace 20 años.

La política, el equilibrio entre cambio y continuidad que los actores construyeron, imprimió un sello particular al programa de modernización institucional en México. Arellano (2010: 252) entiende por «efecto neto» de una política la diferencia entre el modelo teórico (la NGP) y los resultados empíricamente observados. En el análisis de los «efectos netos» en la educación superior es importante explorar la distancia entre las ideas y las prácticas, pero mucho más relevante es la exploración de los factores —por lo general atribuibles a las estrategias de los actores— que explican la brecha entre ambos.

El papel del mercado

El tema del mercado es una de las dimensiones donde la brecha entre el modelo y la práctica efectiva es marcadamente amplia. Muchos analistas vaticinaban que las reformas convertirían al mercado —el «despotismo del poder del mercado» (Ibarra, 2006: 197)— en el gran árbitro de la educación superior y, con ello, la mercantilización se convertiría en el principio de todos los intercambios. La competencia, los incentivos económicos, la expansión de la oferta particular de los servicios educativos, el capitalismo académico y los *rankings* de universidades, entre otros dispositivos, eran considerados expresiones de la creciente injerencia de los mercados en la vida interna de las universidades (Ordorika, 2004; Muñoz, 2006; Ibarra, 2006).

Las evidencias, sin embargo, muestran que los cambios no han apuntado en esa dirección. Las universidades en México, específicamente las públicas estatales en tanto sujetas a un fuerte esquema de incentivos, evitaron que las reformas abrieran las puertas de los mercados como sucedió en otros países de América Latina. La matrícula en instituciones particulares se ha contraído en los últimos años y las universidades públicas continúan dependiendo de los recursos públicos. La segmentación entre los sectores público —mayoritario y estable— y particular se ha mantenido sin alteraciones. El uso de los incentivos económicos, una pieza fundamental de los programas del sector, es un mecanismo que trata de emular el funcionamiento de los mercados, pero en modo alguno lo reemplaza. Entonces, uno de los componentes más distintivos de la NGP —la ampliación de los mercados— tuvo un muy escaso desarrollo en la educación superior pública. En México, el papel del mercado como mecanismo de coordinación del sistema es muy acotado.

Financiamiento

La reforma provocó cambios sustantivos en el sistema mexicano de educación superior. El primero y más prominente fue la vinculación que se realizó entre la asignación de fondos para las universidades y su desempeño institucional. Estos recursos fueron y siguen siendo importantes porque gran parte de los mismos impulsaron la inversión en infraestructura y equipamiento; incluso la expansión de la educación superior pública de los años recientes en gran medida puede atribuirse al impacto de tales fondos. Además, el esquema de financiamiento resultó muy importante por sus connotaciones políticas y simbólicas: introdujo nociones como eficiencia, competencia y rendición de cuentas, ajenas al léxico político tradicional.

El financiamiento atado al rendimiento siempre representó una parte menor y variable del subsidio público, y una parte significativa se destinaba a atender los rezagos financieros de las universidades públicas. La mayor parte del subsidio continúa otorgándose con base en una lógica de negociación incremental, principalmente vinculada al tamaño de la plantilla docente y de la matrícula. En otras palabras, el tamaño de la institución (no el rendimiento ni el desempeño) determina la mayor parte de los ingresos de las universidades públicas (Mendoza, 2011). La NGP, con la excepción de los fondos extraordinarios y los incentivos, no aportó redefiniciones importantes en materia de financiamiento.

La falta de medidas para diversificar las fuentes de financiamiento por parte de las universidades públicas mexicanas constituye uno de los principales factores que explican el rezago del país a nivel regional. Los países que invierten alrededor del 2% del PIB en educación superior cuentan con una fuerte aportación privada.

En materia de financiamiento se necesitan esquemas más flexibles. Las reformas contribuyeron al fortalecimiento de las instituciones educativas, que cuentan con medios para definir un rumbo propio de desarrollo institucional y académico, pero el carácter centralista del modelo de financiamiento puede inhibir el desarrollo futuro de esas capacidades. Las universidades que aprovecharon el PIFI hoy no requieren de control y dirección gubernamental tan cercanos (López-Zárte, 2012; Chehaibar Náder, Díaz Barriga y Mendoza, 2007); al contrario, demandan esquemas de financiamiento que fomenten estrategias de desarrollo institucional originadas desde las propias universidades.

Masificación

Las restricciones financieras han limitado severamente el ritmo de crecimiento de las oportunidades de educación superior. El nivel de cobertura en México, aunque ha continuado creciendo, continúa rezagado si se compara con países de similar nivel de desarrollo. La contención del gasto público y la falta de dinamismo de las instituciones particulares han impedido que la matrícula crezca a un mayor ritmo. En estas circunstancias, el modelo de la NGP recomendaba impulsar la oferta privada de servicios educativos; la veloz expansión de la matrícula en Brasil, Chile y Colombia, por ejemplo, tuvo su apoyo en esta estrategia.

En México, por el contrario, la opción de reforzar el esquema público tuvo como principal resultado una expansión contenida de la matrícula, sobre todo por la incapacidad de los gobiernos en llevar a cabo reformas fiscales de fondo que aumenten los recursos disponibles para la educación superior. No obstante, es de reconocer que, derivado de la inyección de recursos en los últimos años, las universidades públicas están hoy en mejores condiciones para enfrentar estos procesos que hace 15 o 20 años. Pero, sin duda alguna, el salto en cobertura que el país requiere implica aún mayores recursos si se pretende que dicho salto no se realice a expensas de la calidad. Se

necesita pues un cambio drástico en el modelo de financiamiento, con mayores recursos por parte del Estado —subsidios directos a las instituciones y a la demanda— y también mayores incentivos para la participación del sector privado.⁵

Calidad educativa

La calidad de la educación superior es el campo donde el proyecto modernizador se mantiene más apegado al modelo de la NGP. La calidad educativa fue desde el principio uno de los principales motivos detrás del diseño de los fondos extraordinarios y el interés de vincular la asignación de estos recursos con el proceso de evaluación y acreditación (Díaz Barriga et al., 2008; De Vries, 2007). Una parte significativa de las inversiones se destinaron a proyectos para elevar la calidad de los programas educativos, mejorar el perfil individual y colectivo del profesorado de tiempo completo, fortalecer los cuerpos académicos, mejorar la calidad de los procesos de gestión y la apertura de nuevas plazas para profesores de tiempo completo. El financiamiento basado en el desempeño de las universidades, uno de los instrumentos más emblemáticos de la NGP, se desarrolló como instrumento para inducir cambios en los patrones de conducta colectiva e individual.

El modelo de evaluación ha sido caracterizado como excesivamente centralista. Sin embargo, con base en las capacidades construidas, en el futuro la evaluación de la calidad educativa —junto con todos los dispositivos para medirla y asegurarla— tenderá a desvincularse de los instrumentos de financiamiento, a perder sus atributos burocráticos y a convertirse en un factor más relevante desde el punto de vista de los procesos de enseñanza-aprendizaje e investigación.

Conclusiones

Las políticas públicas de educación superior adoptadas en la década de 1990 moldearon la trayectoria reciente de la educación superior pública mexicana con una intensidad inédita. En un corto periodo, el sistema de universidades públicas de México transitó de un modelo caracterizado por bajos niveles de competencia y de intervención gubernamental a otro dominado por un gran activismo del gobierno y un moderado incremento de la competencia, impulsado por los instrumentos de la NGP, sobre todo en lo que respecta al subsistema de universidades públicas estatales. La modernización de la educación superior en México preservó la hegemonía pública y contuvo la exposición a los mercados.

Los resultados en muchos aspectos fueron positivos. El deterioro institucional y académico se revirtió, la calidad de los programas educativos mejoró en forma sustancial y las universidades introdujeron importantes cambios en sus mecanismos de gestión, de gobierno y de administración. Sin embargo, el modelo significó también un crecimiento incremental de la matrícula, insuficiente para atender la demanda de acceso a la educación superior.

Las políticas públicas inspiradas en la NGP tuvieron, sin embargo, un efecto más profundo en la configuración de la educación superior pública. Luego de un ciclo que se ha extendido por cerca de 20 años, podría afirmarse que muchos aspectos de la «organización» ideal que subyacían en el enfoque de la NGP comenzaron a materializarse en las universidades.

⁵ Es de llamar la atención que la actual Ley para la Coordinación de la Educación superior, creada en 1979 y que define el esquema de financiamiento de la educación superior pública, no ha sufrido ninguna reforma; en los hechos ya es obsoleta.

Las universidades actuales han perdido muchos de los rasgos que motivaron descripciones tales como «organizaciones débilmente acopladas» o «anarquías organizadas».⁶ La ambigüedad del ambiente, la variedad de objetivos y el carácter difuso de la tecnología hacían de la universidad una organización excepcional. La evolución reciente de las universidades públicas mexicanas sugiere que algunos de estos atributos habrían perdido fuerza. En su lugar, las universidades públicas desarrollaron nuevas capacidades organizacionales que la distinguirían del modelo tradicional estudiado por los clásicos.

Las políticas basadas en el modelo gerencialista propagaron cambios que llevaron a las universidades a desarrollar nuevas capacidades organizacionales (Krücken, 2011; Brunsson y Sahlin, 2000). En el caso de México, como se analizó, estas capacidades tienen que ver con la definición de los objetivos y fronteras de la organización, la responsabilidad sobre los recursos que controla, la orientación hacia resultados y la capacidad para definir objetivos, planes y estrategias. Asimismo, ante la demanda de respuestas rápidas a las presiones del entorno se han fortalecido las estructuras de decisión más jerárquica, que si bien no cancelan los espacios colegiados, definitivamente los han hecho menos relevantes en la definición de los rumbos universitarios.

El escenario es paradójico y promisorio al mismo tiempo. En cierto modo resulta desconcertante que políticas públicas centralistas, como la del PIFI y otras similares, hayan derivado en universidades más fuertes en términos organizacionales. Obviamente, estos procesos no definen tendencias definitivas. Los estudios muestran que algunas universidades aprovecharon las condiciones creadas por las políticas públicas para impulsar programas institucionales de modernización, mientras que otras ignoraron esas oportunidades (Moreno, 2014).

Por lo mismo, el estado actual de cosas plantea desafíos muy interesantes, porque la heterogeneidad del sistema es hoy mucho más compleja de gestionar. Las universidades que han madurado como organización no pueden ser objeto de una dirección centralista orientada hacia el logro de indicadores locales. En estos casos se tienen que imaginar nuevas políticas para el desarrollo de este grupo de universidades, más dispuestas hacia la innovación y a la competencia internacional.

Referencias

- Acosta Silva, Adrián. (2010). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México. México: ANUIES y Unión de Universidades de América Latina.*
- Aguilar Villanueva, Luis. (2007). El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Reforma y Democracia.*, 39, 5–32.
- Aguilar Villanueva, Luis. (2016). *Gobernanza y gestión pública.* México: Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Gault, David. (2010). Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el «efecto neto». *Revista Mexicana de Sociología*, 72(2), 225–254.
- Arellano Gault, David, Gil, José Ramón, Ramírez Macías, Jesús y Rojano, Ángeles. (2000). Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México). *Reforma y Democracia*, 17
- Arellano Gault, David, Alamilla, Manuel y Campos, Alejandro. (2004). *¿Sólo innovación gerencial? La nueva gestión pública, casi-mercados y esquema principal-agente [documento de trabajo número 156].* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Brunsson, N. y Sahlin-Andersson, K. (2000). Constructing organizations: The case of public sector reform. *Organizational Studies*, 21, 721–746.
- Chehaibar Nader, Lourdes, Díaz Barriga, Ángel y Mendoza, Javier. (2007). Los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional. Apuntes para una evaluación desde las universidades. *Perfiles Educativos*, 29(117), 41–67.

⁶ La idea de «acoplamiento débil» fue desarrollada por Weick (1976). La idea de universidad como «anarquía organizada» fue presentada por Cohen, March y Olsen (1972).

- Christensen, Tom. (2011). University governance reforms: Potential problems of more autonomy? *Higher Education*, 62(4), 503–517.
- Cohen, Michael D., March, James G. y Olsen, Johan P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.
- Comas Rodríguez, Óscar, Buendía Espinosa, Angélica, Fresán Orozco, María M. y Gómez Morales, Isabel. (2014). El PIF I en las universidades públicas: de la decisión racional a la legitimidad institucional. *Revista de la Educación Superior*, 43(169), 47–67.
- De Boer, Harry, Enders, Jürgen y Schimank, Uwe. (2008). Comparing higher education governance systems in four European countries. En N. C. Soguel y P. Jaccard (Eds.), *Governance and Performance of Education Systems* (pp. 35–54). Dordrecht: Springer Netherlands.
- De Vries, Wietse. (2007). La acreditación mexicana desde una perspectiva comparativa. *Revista Complutense de Educación*, 18(2).
- Díaz Barriga, Ángel, Barrón Tirado, Concepción y Díaz Barriga, Frida. (2008). *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana: un estudio en las universidades públicas estatales*. México: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM.
- Ferlie, Ewan, Musselin, Christine y Andresani, Gianluca. (2008). The steering of higher education systems: A public management perspective. *Higher Education*, 56(3), 325–348.
- Galaz, Jesús F. y Manuel, Gil A. (2013). The impact of merit-pay systems on the work and attitudes of Mexican academics. *Higher Education*, 66(3), 357–374.
- Guzmán-Acuña, Teresa y Martínez-Arcos, Cruz A. (2015). The effectiveness of Mexico's faculty improvement program (Promep) in public state universities. *Education Policy Analysis Archives*, 23(55). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.1446>
- Hood, Christopher. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Hüther, Otto y Krücken, Georg. (2015). Incentives and power: An organizational perspective. En M. Welpé Isabell, Jutta Wollersheim, Stefanie Ringelhan, y Margit Osterloh (Eds.), *Incentives and Performance. Governance of Research Organizations* (pp. 69–86). Heidelberg: Springer International Publishing.
- Ibarra Colado, Eduardo. (2006). Democracia, regulación y gobernabilidad: desafíos de la universidad en tiempos liberales. En H. Muñoz G. (Ed.), *Relaciones universidad gobierno*. México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- Kent Serna, Rollin. (2005). La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México. *Revista de la Educación Superior*, 34(134), 63–79.
- Kent Serna, Rollin. (2011). La evaluación de la educación superior en México. En Carlos Pallán Figueroa y Roberto Rodríguez Gómez (Eds.), *La educación pública: patrimonio social de México; Vol. IV: La SEP en el desarrollo de la educación superior*. México: Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Krücken, Georg. (2011). A European perspective on new modes of university governance and actorhood. In *Research & Occasional Paper Series: CSHE.17.11*. Berkeley: Center for Studies in Higher Education, University of California.
- Lane, Jan-Erik. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.
- López Zárate, Romualdo, González Cuevas, Óscar M., Mendoza Rojas, Javier y Pérez Castro, Judith. (2011). El rol de los rectores en la gobernabilidad de las universidades públicas mexicanas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16(51), 1021–1054.
- López-Zárate, Romualdo. (2012). ¿Es el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) una moda? *Revista de la Educación Superior*, 51(163), 91–114.
- Mendoza Rojas, Javier. (2011). *Financiamiento público de la educación superior en México. Fuentes de información y cifras del período 2000 a 2011*. México: Dirección General de Evaluación Institucional, UNAM.
- Moreno A., Carlos. (2014). *Políticas, incentivos y cambio organizacional en la educación superior en México*. Guadalajara: Editorial Universitaria, Universidad de Guadalajara.
- Mungaray, Alejandro, Ocegueda, Marco T., Moctezuma, Patricia y Ocegueda, Juan M. (2016). La calidad de las Universidades Públicas Estatales de México después de 13 años de subsidios extraordinarios. *Revista de la Educación Superior*, 45(177), 67–93.
- Muñoz García, Humberto. (2006). Universidad pública y gobierno: relaciones tensas y complejas. En H. Muñoz G. (Ed.), *Relaciones universidad gobierno*. México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- Neave, Guy y van Vught, Frans. (1994). *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa.
- OECD. (2000). *Education at a Glance 2000: OECD Indicators*. París: OECD Publishing.

- OECD. (2016). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.187/eag-2016-en>
- Ordorika, Imanol. (2004). El mercado en la academia. En I. Ordorika (Ed.), *La academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- Peters, B. Guy y Pierre, John. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223–243.
- Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert. (2000). *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhoades, Gary y Sporn, Barbara. (2002). New models of management and shifting modes and costs of production: Europe and the United States. *Tertiary Education and Management*, 8(1), 3–28.
- Rubio Oca, Julio. (2006). *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006, un balance*. México: Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Weick, Karl E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1–19.



Revista de la Educación Superior 46(182) (2017) 45–56

Artículo

El derecho humano a la educación superior en México

The human right to higher education in Mexico

Jaqueline del Carmen Jongitud Zamora

Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, Universidad Veracruzana, Xalapa, México

Recibido el 18 de junio de 2016; aceptado el 28 de febrero de 2017

Disponible en Internet el 5 de mayo de 2017

Resumen

Con el propósito de zanjar la discusión sobre la existencia o no de un derecho humano a la educación superior, en este artículo se aborda la problemática desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La legislación provee de razones que objetivan el reconocimiento de tal precepto y establece su contenido mínimo, mismo que es analizado en el texto. A su vez, se enlaza la discusión a decisiones recientes de los tribunales federales de México. El texto tiene como fin demostrar que el poder judicial del país, con sus resoluciones en la materia, está reconociendo el carácter de derecho humano de la educación superior.

© 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Palabras clave: Derechos humanos; Derecho a la educación superior; Derecho internacional de los derechos humanos; México

Abstract

This article seeks to resolve the debate over the existence or not of a human right to higher education, by appealing to the perspective of the International Law of Human Rights. The legislation provides the main arguments substantiating this right and establishes its minimum content, the details of which are discussed in this text. The article also links those arguments to recent decisions by the federal courts in Mexico, in order to show that the country's judiciary, with its relevant resolutions, is effectively recognizing the human right to higher education.

© 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Keywords: Human rights; Right to higher education; International law of human rights; Mexico

Correo electrónico: jjongitud@uv.mx

<http://dx.doi.org/10.1016/j.resu.2017.02.002>

0185-2760/© 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Punto de partida

¿Existe el derecho humano a la educación superior? Esta pregunta carecería de todo sentido si para ella contáramos con una respuesta clara y fundamentada en cualquiera de las dos direcciones en las que es posible responderla: sí o no. Pero no es así, una rápida revisión de la literatura en torno al tema muestra posiciones contradictorias: hay quienes sostienen la existencia de este derecho, mientras otros la niegan (Figueroa, 1999: 451-462; Villarreal, 2011, y McCowan, 2012: 11-128).

A mi juicio, un buen número de las opiniones descansan en argumentaciones muy variadas, por ejemplo, de tipo económico, sociológico o político, en las cuales en ocasiones no se distingue entre lo que idealmente pueda pensarse alrededor del concepto, lo que es en la realidad concreta bajo un contexto determinado y lo que en tal materia podría o debería aspirar a conseguir una comunidad política. Justo por ello, y dado que la pregunta planteada se refiere a la existencia de un derecho, parto de la convicción de que el mejor referente para responderla es el ámbito jurídico, pues a partir de él se puede objetivar su existencia o no. Esto, cabe aclarar, es una posición metodológica que no implica negar el carácter multidisciplinario de los derechos humanos (Estévez y Vázquez, 2010) ni la capacidad de otras disciplinas para justificar su existencia, comprenderlos o de proveer de herramientas para su estudio y su defensa.

Partir de ordenamientos jurídicos particulares desemboca en respuestas diversas e incluso contradictorias, dado que en algunos de ellos la educación superior sí es reconocida explícitamente como un derecho humano, mientras que en otros no. Por tanto, mi referente es el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) como disciplina jurídica especializada en esta temática, pues de él abrevan en mayor o menor medida los sistemas jurídicos estatales conforme a las obligaciones internacionales contraídas en lo particular, y con él también ajustan el desarrollo de su derecho interno en materia educativa y de derechos humanos (DDHH).

En el anterior orden de ideas, el esfuerzo materializado en este escrito se ha dirigido al logro de tres objetivos: en primer lugar, determinar el estatus jurídico de la educación superior en el marco del DIDH; en segundo término, especificar su contenido y su alcance en el mismo campo de estudio, y finalmente, analizar de qué forma y en qué medida las previsiones del DIDH en materia de educación superior se relacionan y se corresponden con el derecho mexicano. Así, lo que aporta el texto radica en dos cosas: por un lado, da una respuesta fundamentada a la pregunta con la que se abrió este documento, desde el campo disciplinar apropiado, para zanjar una discusión aún presente en algunos círculos de opinión del país; por otro, integra el contenido del derecho a la educación superior, que ha sido poco abordado, o tratado de forma general, o subsumido en el concerniente a la educación. Derivado de lo anterior, el texto también ofrece un panorama de los últimos avances de los tribunales federales en el tratamiento de la educación superior como un derecho humano.

La educación superior en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Bajo el parámetro fijado en el apartado precedente, la pregunta ¿existe el derecho humano a la educación superior? debe responderse de forma afirmativa. La justificación de tal resolución se ubica en cuatro niveles: 1) el normativo (jurídico o legal); 2) el de la interpretación autorizada de las normas internacionales implicadas; 3) el de la conducta que registran los Estados respecto al reconocimiento del derecho a la educación superior, y 4) el de la orientación en la evolución de

los acuerdos internacionales en la materia, ya sean éstos jurídicamente vinculantes o *soft law*.¹ Los cuatro niveles de análisis tienen su fundamento en las reglas generales y complementarias de interpretación de los tratados internacionales contempladas en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena ([Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1969](#)).

En el nivel normativo, considerando sólo nuestros más importantes referentes de DDHH —para no ser repetitiva en cuanto a contenidos—, la Declaración Universal de los Derechos Humanos ([Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1948](#), art. 26.1) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, [Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1966](#), art. 13.2) son los documentos que reconocen de forma explícita a la educación superior como un nivel de estudios que se integra en el derecho a la educación. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos ([Organización de los Estados Americanos, 1969](#), art. 26) reconoce genéricamente los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en la región de América Latina y el Caribe, de los cuales forma parte el derecho a la educación ([COURTIS, 2008](#)); dicha norma es complementada por el artículo 13 del Protocolo de San Salvador ([Organización de los Estados Americanos, 1988](#)), en el que también se consagra el derecho a la educación y en el cual los Estados parte reconocen que para lograr el pleno ejercicio de tal derecho (art. 13.3.c) la enseñanza superior «debe hacerse accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita», agregando que la violación del derecho a la educación puede conocer el sistema interamericano de protección de DDHH (art. 19.6).

De lo anterior se entiende que la educación superior permanece integrada en la normativa internacional de los DDHH como parte del derecho a la educación. Cuál es el alcance de las normas citadas queda como otra cuestión que he de atender más adelante. Por el momento, en el nivel normativo es posible hablar de un derecho humano a la educación superior, bien como un derecho educativo específico, como un subderecho del derecho a la educación ([Serrano y Vázquez, 2013](#): 54-56), o como uno de los niveles educativos en general. Esta afirmación se robustece y se corrobora, como adelanté, con otros elementos de los que me ocupo enseguida. Pero antes de pasar a ellos, debo destacar que, conforme al DIDH, los Estados no pueden alegar su derecho interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones adquiridas en el orden internacional (art. 27 de la Convención de Viena), y además tienen el deber de adecuar su derecho a tales obligaciones (art. 2.1 del PIDESC).

El intérprete autorizado del PIDESC es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), el cual ha dedicado dos de sus observaciones generales (11 y 13) al derecho a la educación y se ha referido a él en muchas otras. Lo que interesa destacar aquí estriba en que el CDESC en su Observación General número 13 ha expuesto que el *derecho a recibir educación* comprende la educación *en todas sus formas y en todos sus niveles* ([CDESC, 1999b](#): 6), y asimismo analiza el contenido y el alcance de cada nivel educativo e intitula el referente a nuestro objeto de interés como el *derecho a la enseñanza superior* ([CDESC, 1999b](#): 17). Se observa pues que en la interpretación oficial del PIDESC —el instrumento de más amplio alcance y el más exhaustivo sobre el derecho a la educación en toda la litigación internacional sobre DDHH— se integra un derecho a la enseñanza superior, en el marco de los preceptos relativos a la educación, lo cual es consistente con la normativa del DIDH señalada.

¹ El término *soft law* se refiere a un conjunto de instrumentos internacionales que, aun cuando no son vinculantes (obligatorios jurídicamente), gozan de relevancia jurídica pues repercuten en la formación, el desarrollo, la aplicación y el cumplimiento del derecho internacional.

Por otra parte, en el nivel de la conducta estatal respecto al reconocimiento del derecho a la educación superior advertimos que antes de 1970 el 10% de los Estados lo reconocían y lo garantizaban en sus constituciones, mientras que en 2014 eran el 29% ([World Policy Analysis Center, 2014](#)). Entre los países que lo refrendan —es decir, que establecen como responsabilidad del Estado proporcionar este nivel educativo— y que cuentan con mecanismos para hacerlo exigible se encuentran Albania, Bielorrusia, Brasil, Camboya, Camerún, Filipinas, Guyana, Haití, Hungría, Italia, Kazajistán, Mozambique, Portugal, Rumania, Suecia, Surinam, Turkmenistán y Turquía. A este grupo de países cabe agregar aquellos que, además, aseguran la gratuidad de la educación superior: Armenia, Bolivia, Bulgaria, Cuba, Ecuador, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Federación de Rusia, Francia, Grecia, Irak, Lituania, Perú, República Centroafricana, Siria, Túnez, Ucrania y Venezuela ([World Policy Analysis Center, 2014](#)). El avance paulatino en el reconocimiento y la protección del derecho a la educación superior en países de diversos sistemas jurídicos y regiones geopolíticas ([Ortiz, 2006: 25](#)) fortalece, con la práctica estatal, su carácter como derecho humano.

Finalmente, en lo que concierne a la orientación en la evolución del tema que nos ocupa, observamos que los organismos especializados y los Estados han generado instrumentos que especifican aspectos de la educación superior en tanto derecho humano como la *Recomendación relativa a la condición del personal docente de enseñanza superior* ([ONUECC, 1997](#)), que determina derechos, obligaciones y responsabilidades a cargo de las Instituciones de Educación Superior (IES), señala libertades, obligaciones y condiciones mínimas de empleo del personal docente; la *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo xxi* ([ONUECC, 1998](#)) indica las misiones y funciones de la educación superior, y aborda temas clave como la equidad de género, la igualdad, la no discriminación, la pertinencia, la evaluación, la calidad, la autonomía y la responsabilidad de las IES, entre otros; la *Declaración de la conferencia regional de educación superior en América Latina y el Caribe* ([Instituto Internacional de la UNESCO, 2008](#)) ha reconocido, en su primer artículo, que la educación superior es un derecho humano y un bien público social, por lo que los Estados de la región tienen el deber de garantizarlo.

En suma, la educación superior —o enseñanza superior, como se denomina en los instrumentos internacionales— es un derecho humano, pues como tal fue aceptada al integrarse como un nivel formativo garantizado por el derecho a la educación, lo cual ha sido confirmado por el órgano encargado de interpretar y dar seguimiento al más importante referente jurídico en la materia (el PIDESC), y está siendo ratificado por la práctica de los Estados a través de la armonización de sus derechos internos con el DIDH y con la voluntad política expresada por medio de la firma de instrumentos, aun cuando sean de *soft law*, con mayores grados de protección y de garantía.

Contenido del derecho a la educación superior

En este apartado tendré como referente al *hard law* del derecho a la educación superior, es decir, aquellos instrumentos internacionales que tienen carácter obligatorio (vinculante jurídicamente) para los Estados que los han suscrito, cuyo acatamiento puede exigirse ante una sede internacional y dar lugar, en caso de incumplimiento, a la declaratoria de responsabilidad del Estado.

Con base en lo anterior, del conjunto de normas universales y regionales (de América Latina y el Caribe)² que recogen el derecho a la educación superior, se desprende que:

² Artículos: 26.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 13.2 (inciso c) del PIDESC; 28.1 (inciso c) de la Convención sobre los Derechos del Niño; 49 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y 13.3 (inciso c) del Protocolo adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- a) Los Estados deben utilizar todos los medios apropiados para la efectiva realización del derecho a la educación superior y, en particular, el de la implantación progresiva de la enseñanza superior gratuita.
- b) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible para todos, sobre la base de la capacidad de cada uno.

Del núcleo normativo anterior se sustraen cuatro ideas centrales: 1) el deber de los Estados de usar todos los medios apropiados; 2) la realización efectiva del derecho a la educación superior; 3) la implantación progresiva gratuita, y 4) el acceso a todas las personas, sobre la base de la capacidad de cada una de ellas. En términos jurídicos, ¿cuál es el alcance de estos enunciados? De ello me ocupo a continuación, dejando en último término la idea de la realización efectiva del derecho, con la intención de generar una exposición más clara.

La primera disposición apunta a la regla básica del DDHH de que la promoción y la protección de los DDHH son una responsabilidad primordial de los Estados e implican la obligación de «adoptar todas las medidas necesarias», una obligación de efecto inmediato, exigible en un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del tratado en cuestión (CDESC, 1990, pp. 1-2 y 7). Este sentido conecta, en su adecuada interpretación, con el contenido del artículo 14 del PIDESC, el cual precisa que los Estados que al momento de integrarse al pacto no hayan alcanzado la obligatoriedad y la gratuidad de la educación primaria —el piso mínimo del derecho a la educación que todo Estado debe satisfacer—, cuentan con dos años para generar y adoptar un plan de acción que les permita lograrlo en un tiempo razonable.

La expresión «todas las medidas necesarias» se interpreta en su sentido natural y corriente: todas las posibles y requeridas, entre ellas las financieras, administrativas, jurídicas sociales, educacionales y de cooperación internacional (CDESC, 1990: 5). Hay un conjunto de medidas que son obligaciones concretas para los Estados y que deben ser adoptadas, como mínimo, para no caer en incumplimiento de sus obligaciones internacionales. Entre tales medidas se ubican (CDESC, 1999b: 25 y 54; CDESC, 1999a: 8; Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, 2013) las siguientes:

- 1) Establecer normas (y supervisar su cumplimiento estricto) que protejan y garanticen el derecho a la educación superior en los ámbitos público y privado.
- 2) Generar recursos para la justiciabilidad del derecho, es decir, que permitan su invocación directa ante los tribunales nacionales.
- 3) Adoptar y aplicar un plan nacional para el suministro de la educación superior que garantice cada uno de sus componentes y prevea mecanismos de supervisión de los progresos alcanzados, así como de lo que queda por hacer al respecto.
- 4) Financiar hasta el máximo de los recursos de que dispongan para garantizar el derecho a la educación en sus diferentes niveles (art. 2.1 del PIDESC), dando prioridad a la educación primaria, pero sin desatender el desarrollo progresivo de la educación superior (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 2011: 4, 7-10, y Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 2012: 70).

La obligación de adoptar las medidas enlistadas resulta tan clara que el CDESC determinó que, aun cuando se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, los Estados siguen teniendo los deberes de vigilar el progreso alcanzado en la garantía de los derechos y registrar su falta de realización, así como elaborar estrategias y programas para su promoción y satisfacción, poniendo especial atención en los miembros más vulnerables de la sociedad (CDESC, 1990: 11-12).

Respecto al precepto «la implantación progresiva de la enseñanza superior gratuita», ligado al principio de progresividad de los DESC que opera alrededor de todos los elementos del derecho a la educación superior, cabe exponer algunas anotaciones: la progresividad puede darse en el nivel de la protección o de la garantía del derecho, en la mejora de la calidad educativa o en el incremento del acceso, entre otros aspectos; supone también un avance paulatino o gradual del derecho a la educación superior sólo cuando no es posible hacerlo efectivo de forma inmediata ([Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, 2013:2](#)); aplica a los Estados la obligación de proceder expedita y eficazmente para hacer disponible lo más pronto posible la educación superior a todas las personas bajo su jurisdicción ([CDESC, 1990: 9](#)), e impone la prohibición de dar marcha atrás o de retroceder respecto a los avances que los Estados tuviesen en la materia tras la asunción de los tratados de DDHH implicados y de los logros que hayan conseguido a través del tiempo.

Bajo este marco, la implantación progresiva de la educación superior gratuita significa que los Estados deben adoptar medidas deliberadas, concretas y efectivas, individualmente o por medio de la cooperación internacional, para avanzar en tal objetivo ([CDESC, 1999b: 14](#)), entendiendo que la gratuidad de la educación superior tiene un contenido inequívoco: sin coste ([CDESC, 1999a: 7](#)). La formulación expresa de avance progresivo en la gratuidad tiene como objetivo no desincentivar el disfrute del derecho y no poner en riesgo su realización, sobre todo respecto a los sectores sociales más vulnerables y económicamente desprotegidos.

Por otra parte, la disposición «la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible para todos, sobre la base de la capacidad de cada uno» contiene varias implicaciones de carácter normativo.

La primera de ellas es la universalidad del derecho a acceder a estudios superiores, que no debe tener más límite que los requisitos de la capacidad o el mérito académico necesarios para cursar ese nivel de estudios.

Un segundo alcance normativo considera a la enseñanza superior como un nivel educativo en el que la capacidad personal en relación al conocimiento, al esfuerzo, al mérito o a la experiencia debe valorarse de manera objetiva, pertinente, justa e imparcial ([CDESC, 1999b: 19](#)). Ello implica, como garantía mínima, que los Estados cuenten con un sistema de ingreso a este nivel en el que todas las personas tengan derecho a participar bajo condiciones de equidad y de igualdad. De lo anterior derivan tres observaciones: 1) el Estado debe asegurar que las condiciones socioeconómicas de las personas no conlleven desigualdad en las oportunidades de acceso a la educación superior, o que se traduzcan en la generación de circuitos educativos con diferente calidad que obstruyan o dificulten la igualdad en las oportunidades de acceso; 2) la educación superior no debe ser vista como un bien de mercado, sino como un bien público y social, y 3) la condición del mérito o capacidad para el ingreso a la educación superior debe conectar con el principio de interdependencia de los DDHH, pues este nivel es el responsable de formar profesionistas capaces de atender las necesidades de todos los aspectos de la actividad humana, y al mismo tiempo debe asegurarse que la matrícula de las IES se integre por estudiantes que hayan aprobado un mínimo de méritos académicos que les permitan comprender y desarrollar conocimientos teóricos y prácticos de alto nivel (de tal manera que, por ejemplo, quien ha de ejercer la medicina cuente con la formación requerida para no poner en riesgo la vida y la integridad física de los usuarios de sus servicios, o del mismo modo quien ha de ejercer la abogacía no ponga en riesgo el patrimonio o la libertad de las personas).

El tercer alcance, disposición que analizo, implica la obligación inmediata del Estado de velar por la igualdad, y por la no discriminación en el acceso a la educación superior por cualquiera de los motivos prohibidos —edad, género, estado civil, discapacidad, etcétera— ([CDESC, 1999b:](#)

31 y 57; Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 2011: 11). Ello entraña además las obligaciones estatales específicas siguientes:

1. Implantar un sistema adecuado de becas a fin de fomentar la igualdad en el acceso a la educación superior de personas provenientes de grupos desfavorecidos (art. 13.2, inciso e, del PIDESC, CDESC, 1999b: 26 y 53).
2. Dedicar más recursos a los grupos que tradicionalmente han sido desatendidos o que están en desventaja para acceder a la educación superior (CDESC, 2009: 39).
3. Tomar medidas de acción afirmativa para favorecer el ejercicio del derecho por parte de grupos vulnerables y de personas marginadas, incluidas las que viven en pobreza y pobreza extrema (Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, 2013:68).

El CDESC ha indicado que las disparidades en la política de gasto que generen desigualdad en la calidad de la educación recibida por personas en diferentes territorios de un mismo Estado pueden constituir discriminación (CDESC, 1999b: 35 y 37; CDESC, 2009: 38), y que la falta de recursos para erradicar el trato discriminatorio no es una justificación objetiva y razonable del proceder del Estado, salvo que demuestre que ha utilizado todos los recursos de que dispone para combatirlo y erradicarlo con carácter prioritario (CDESC, 2009: 20). En este punto interesa destacar que ningún Estado tiene la obligación de financiar a instituciones educativas privadas, pero si lo hiciera debe hacerlo sin discriminación basada en alguno de los motivos prohibidos, dentro de los cuales se incluyen el origen social y la condición económica (CDESC, 1999b: 54); la transferencia de recursos públicos a instituciones privadas en un Estado en el que el acceso a la educación superior resulta limitado y existen grandes disparidades en la calidad de la educación a la que se accede, constituye una práctica de discriminación indirecta (CDESC, 2009: 10b).

En otro orden de ideas, la previsión normativa de la «realización efectiva del derecho a la enseñanza superior» significa que la satisfacción del derecho debe darse de forma real y concreta, conforme al marco del DDHH. De esta forma, el respeto, la protección y la garantía del derecho a la educación superior debe darse bajo la observancia de los principios de igualdad y de no discriminación, de progresividad y de uso máximo de los recursos disponibles que ya han sido señalados (art. 2.1 del PIDESC; Abramovich y Courtis, 2006: 49).

Adicionalmente, el Estado debe generar las normas necesarias y fiscalizar su cabal cumplimiento para que la enseñanza superior esté orientada hacia los fines reconocidos por la educación (CDESC, 1999b: 49)³ y hacia la misión encomendada de «contribuir al desarrollo sostenible y al mejoramiento del conjunto de la sociedad» (art. 1 de la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI); de igual forma, debe generar el andamiaje jurídico-institucional y de políticas públicas, así como proveer los recursos financieros que garanticen simultáneamente los elementos de disponibilidad, de accesibilidad, de aceptabilidad y de adaptabilidad de la educación superior (CDESC, 1999b: 6, 13 y 50); en suma:

³ A saber: el pleno desarrollo de la personalidad humana, del sentido de su dignidad y su autoestima (individual y cultural); fortalecer el respeto de los DDHH y libertades fundamentales; favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos; promover el espíritu de igualdad entre los sexos; capacitar a las personas para participar de forma efectiva en una sociedad libre; combatir y erradicar la discriminación; promover la paz y el desarrollo, e inculcar en los educandos el respeto por el medio ambiente.

- 1) Que cuente con instituciones y programas de estudio (en diferentes formas) suficientes para abastecer las necesidades educativas de todas las personas sujetas a su jurisdicción, y que las condiciones materiales y humanas sean las adecuadas para su funcionamiento.
- 2) Que las instituciones y los programas sean asequibles a todas las personas, material y económicamente, y sin discriminación alguna.
- 3) Que la forma y el fondo de la educación superior, incluidos los programas y métodos de enseñanza, sean aceptables, es decir, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad.
- 4) Que se adapte a las necesidades de las sociedades y comunidades, y que responda a las necesidades de los alumnos en diferentes contextos socioculturales (CDESC, 1999b: 18).

Por último, la realización efectiva del derecho a la enseñanza superior también conlleva las obligaciones de respeto, de protección y de garantía de la libertad académica del cuerpo docente, de la autonomía de las IES y de la participación de la comunidad académica y estudiantil en la toma de decisiones (CDESC, 1999b: 39-40), todo ello en el marco del respeto al principio del interés superior del estudiante.

Como puede observarse, el contenido básico del derecho a la enseñanza superior recogido en los instrumentos internacionales de DDHH conlleva una serie de obligaciones generales y concretas, así como prohibiciones específicas que los Estados suscriptores de los tratados que lo reconocen y desarrollan han asumido como guía de conducta y como modelo para su valoración. México no representa la excepción, pues ha suscrito los principales instrumentos en la materia.

El derecho humano a la educación superior en México

En México, el derecho humano a la educación superior no se integra de forma explícita en el orden constitucional. En él solamente se prevén las obligaciones del Estado de impartir educación preescolar, primaria, secundaria y media superior (art. 3.º, primer párrafo), y de promover y atender la educación superior (art. 3.º, fracción v).

No obstante, la redacción introducida en el año 2011 del artículo 1.º de la Constitución Federal determina que todas las personas en el país gozarán sin discriminación alguna de los DDHH reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que México sea parte, lo cual remite de forma inmediata al contenido y el alcance del derecho a la educación superior desarrollado en el apartado anterior, pues México es parte del PIDESC (adhesión 23/03/1981), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (adhesión 03/02/1981) y de su Protocolo Adicional en materia de DESC (ratificación 03/08/1996).

Adicionalmente, el artículo 1.º obliga a que las normas relativas a los DDHH se interpreten conforme a la Constitución Federal y los tratados internacionales. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en su jurisprudencia por contradicción de tesis del expediente 293/2011, fijó que los DDHH —con independencia de la fuente, la constitución o el tratado internacional— suscritos por México conforman un mismo catálogo o conjunto de derechos (SCJN, 2013: 34), razón por la cual el derecho a la educación superior es invocable ante los tribunales del país.

El artículo 1.º de la Constitución Federal obliga a todas las autoridades del país, en su ámbito competencial (legislativo, ejecutivo o judicial), a promover, respetar, proteger y garantizar los DDHH conforme a los principios de universalidad, de interdependencia, de indivisibilidad y de progresividad. De ahí que ninguna queda exenta de la adopción de las medidas requeridas para la efectiva realización de los DDHH, incluido el de la enseñanza superior. Así las cosas:

- El *poder legislativo* debe expedir las leyes que promuevan, protejan y garanticen el derecho a la educación superior; fijar las aportaciones económicas que se requieran para su efectiva realización; determinar las sanciones aplicables a los funcionarios que incumplan o no hagan cumplir las disposiciones, y a todos aquellos que las infrinjan.
- El *poder ejecutivo* debe diseñar, implementar y fiscalizar políticas públicas para la efectiva realización del derecho a la educación superior.
- El *poder judicial* debe atender y resolver cualquier situación, de actores públicos o privados, que implique la violación del derecho a la educación superior y, mediante la resolución de los juicios, imponer el cumplimiento de las obligaciones en la materia, que pueden ir desde la exigencia de una legislación apropiada hasta la eliminación de políticas que atenten contra la enseñanza superior como derecho humano.

El cambio de paradigma jurídico introducido con la reforma en materia de DDHH empieza a mostrar el impacto de las normas internacionales en las primeras tesis de la décima época de la SCJN⁴ en torno al derecho a la educación en general y de la educación superior en lo particular.

En torno al primero se identifican criterios que reconocen que la satisfacción del derecho a la educación debe darse en un ambiente libre de violencia (SCJN, 2015b: 1651), cumpliendo los fines y características de la educación —disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad— (SCJN, 2015a: 425); las autoridades deben llevar a cabo todos los actos necesarios de protección del derecho, como dar seguimiento al destino de los recursos humanos, materiales y presupuestarios (adecuados y suficientes) para garantizar una educación de calidad, por lo que la restitución de este derecho, en caso de haber sido violado, obliga a la autoridad a demostrar que ha realizado todas las acciones necesarias para la fiscalización de la educación o, de no haberlo hecho, exigir que las lleve a cabo (SCJN, 2015c: 426).

Respecto al derecho a la educación superior, han recaído hasta el momento (junio de 2016) dos resoluciones de interés. Por un lado, la tesis (Tribunales Colegiados de Circuito, 2015: 2298) que apunta a que el ingreso a este nivel educativo no es un derecho de carácter absoluto frente al Estado, sino sujeto a los términos y condiciones de ingreso establecidos. Por otro lado, una resolución de mayor interés y alcance es la emitida por la Primera Sala de la SCJN (2016) en torno a la gratuidad, la cual tuvo su origen en un amparo promovido contra el Acuerdo del Consejo Universitario de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo que determinaba que a partir del ciclo escolar 2014 los alumnos que cursaran educación media superior y superior deberían cubrir las cuotas de inscripción o de reinscripción correspondientes. La Primera Sala de la SCJN, en revisión del asunto, amparó a la solicitante porque el proceder de las autoridades violentaba el principio de progresividad y las previsiones contenidas en el artículo 3.º de la Constitución Federal y en el artículo 138 de la Constitución de Michoacán,⁵ y determinó que:

⁴ Las épocas son las etapas en las que se agrupan los criterios de los tribunales federales del país. La décima época dio inicio el 4 de octubre de 2011 en virtud de las reformas en materia de amparo y de DDHH.

⁵ El artículo 3.º de la Constitución Federal, en su fracción IV, a la letra dice: «Toda educación que el Estado imparta será gratuita». Previsión que se reitera en el artículo 6 de la Ley General de Educación, en los siguientes términos: «La educación que el Estado imparta será gratuita». Por su parte, el artículo 138 de la Constitución Política del Estado de Michoacán establece: «Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado y sus Municipios están obligados a impartir educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. Toda educación que el Estado imparta será gratuita».

- 1) Es obligación del Gobernador del Estado de Michoacán transferir a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo los recursos necesarios para garantizar la gratuidad de la educación en el nivel de licenciatura, lo que incluye, al menos, los recursos necesarios para cubrir las cuotas de inscripción.
- 2) Es obligación de la Universidad Michoacana y sus autoridades abstenerse de vulnerar la gratuidad de la educación superior.

Como se deduce de lo expuesto, los criterios que están siendo emitidos a partir de la décima época por parte de los Tribunales Federales del país se reconducen a lo que ha sido planteado en este texto como contenido básico del derecho humano a la educación superior, por ejemplo, la obligación del Estado de otorgar el financiamiento necesario a las IES públicas y la gratuidad de la educación superior impartida por el Estado. De ahí que pueda sostenerse que, aun cuando su reconocimiento no sea expreso en el orden constitucional, los tribunales en cumplimiento de los deberes de cargo que le son impuestos por el artículo 1.º están dándole la interpretación que le corresponde en el marco del derecho nacional y del DIDH.

Reflexión final

Tal como se ha expuesto, el derecho a la educación superior no sólo es reconocido en los tratados de DDHH, sino reforzado por la interpretación oficial de dichos instrumentos, por la práctica de los Estados y por ulteriores acuerdos interestatales que buscan para él mayores protección y garantía. A partir de todos estos elementos es posible determinar el contenido y el alcance de tal derecho, esto es, precisar cuáles son las obligaciones generales y específicas que tienen los Estados al respecto, cuáles son los principios que deben observar en su realización y cuáles son los elementos esenciales que han de satisfacer para no incurrir en violación de las normas internacionales que soberanamente han asumido.

México, a pesar de ser parte de los más importantes referentes normativos internacionales en la materia, aún no ha reconocido de forma expresa este derecho a nivel constitucional. No obstante, la reforma en materia de DDHH de 2011 ha incorporado el *corpus iuris* del DIDH y con ello dota a los tribunales nacionales de las herramientas necesarias para atender a la educación superior en el carácter que le corresponde.

Respecto al derecho a la educación superior es claro que México enfrenta grandes y graves problemas que van desde la ausencia de una regulación apropiada en el ámbito público, y muy especialmente en el privado, hasta la subrepticia discriminación por la condición social y económica de las personas en el acceso y el disfrute de una educación superior de calidad, así como el paulatino abandono del Estado de sus obligaciones sustantivas respecto a tal derecho. Al Estado mexicano le es exigible, en primer término, reconocer tal derecho en el nivel constitucional y regularlo en armonía con los estándares internacionales que se han generado hasta el momento; en segundo término, resolver, mediante la planeación y las políticas públicas, las problemáticas que se han generado en el sector de la educación superior ante la ausencia del marco regulatorio apropiado.

En tanto los poderes públicos implicados asumen las tareas señaladas, queda el campo de la judicialización del derecho. En el contexto nacional mucho se piensa, y se afirma, que acudir ante los tribunales en búsqueda de justicia no sirve para nada, que sólo se pierde tiempo, dinero y esfuerzo. Si bien es imposible negar las dificultades por las que atraviesa la impartición de justicia en el país, también lo es el no observar que la judicialización de los asuntos hasta las últimas instancias posibles es una vía idónea para el reconocimiento y la realización efectiva de los derechos,

tal como se observa en los casos que han sido descritos en el documento. De ahí que abordar la educación superior desde el campo jurídico, en sus vertientes nacional e internacional, puede ser un buen punto de partida para determinar sus oportunidades de exigibilidad, de justiciabilidad y, por ende, del avance en su realización efectiva y progresiva.

Referencias

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian. (2006). *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*. Buenos Aires: Estudios del Puerto.
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Resolución 217 A (III). 10 de diciembre de 1948.
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Resolución 2200 A (XXI). 16 de diciembre de 1966.
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1969). Convención de Viena. Sobre el derecho de los tratados. A7CONF.39/27. 23 de mayo de 1969.
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2011). Informe provisional del Relator especial sobre el derecho a la educación. A/66/269. Sexagésimo periodo de sesiones.
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2012). Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación. A/67/310. Sexagésimo periodo de sesiones.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990). Observación General número 3. La índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto). Quinto periodo de sesiones.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999a). Observación General número 11. Planes de acción para la enseñanza primaria (art. 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Vigésimo periodo de sesiones.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999b). Observación General número 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto). Vigésimo primer periodo de sesiones.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009). Observación General número 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Cuadragésimo segundo periodo de sesiones.
- Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (2013). Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh. La justiciabilidad del derecho a la educación. A/HRC/23/35. Vigésimo tercer periodo de sesiones.
- Courtis, Christian. (2008). *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. En Eduardo Ferrer y Arturo Zaldívar (Eds.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*. México: UNAM-Marcial Pons.
- Estévez, Ariadna, y Vázquez, Daniel (Eds.). (2010). *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*. México: Flacso-UNAM-CISAN.
- Figueroa Díaz, Luis. (1999). *Comentarios y notas al marco legal de la educación superior en México*. pp. 42. Alegatos: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (2008). Declaración de la conferencia regional de educación superior en América Latina y el Caribe. Del 4 al 6 de junio de 2008.
- McCowan, Tristan. (2012). *Is there a universal right to higher education?* *British Journal of Educational Studies*, 60(2), 111–128.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1997). Recomendación relativa a la condición del personal docente de enseñanza superior. 11 de noviembre de 1997.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1998). Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI. 5 a 9 de octubre de 1998.
- Organización de los Estados Americanos (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos —Pacto de San José—. B-32. Del 7 al 22 de noviembre de 1969.
- Organización de los Estados Americanos (1988). Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales —Protocolo de San Salvador—. A-52. 17 de noviembre de 1988.

- Ortiz Ahlf, Loretta. (2006). Fuentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En Claudia Martín, Diego Rodríguez-Pinzón, y José A. Guevara B. (Eds.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. México: Universidad Iberoamericana.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2013). Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en materias administrativa y de trabajo del décimo primer circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en materia civil del primer circuito. Acuerdo del Tribunal en Pleno de 3 de septiembre de 2013 [consultado 30 May 2016]. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguimientoid=556>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2015a). Primera Sala. Derecho a la educación. Es una estructura jurídica compleja que se conforma con las diversas obligaciones impuestas tanto en la constitución, como en los diversos instrumentos internacionales. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis Aislada 1ª CLXXVII/2015, 10ª época, registro 2009184, t. I, libro 18, 22 de mayo de 2015.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2015b). Primera Sala. Derecho a la educación. Implica el deber de impartirla en un ambiente libre de violencia. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis Aislada 1ª CCCII/2015, 10ª época, registro 2010221, t. II, libro 23, 16 de octubre de 2015.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2015c). Primera Sala. Derecho a la educación. La restitución en el goce del derecho violado implica obligar a la autoridad a demostrar que realizó todas las acciones necesarias en materia de fiscalización o, de no haberlo hecho, exigir que las lleve a cabo. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tesis Aislada 1ª CLXXIX/2015, 10ª época, registro 2009186, t. I, libro 18, 22 de mayo de 2015.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2016). Primera Sala ampara a estudiante de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo para que se le garantice la educación superior gratuita. Comunicado de Prensa No. 068/2016. 20 de abril de 2016 [consultado 9 May 2016]. Disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=4291>
- Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel. (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México: Flacso.
- Tribunales Colegiados de Circuito (2015). Suspensión provisional tratándose del derecho a la educación superior. Al fijar las universidades parámetros de ingreso en términos del artículo 3º, fracción VII, de la Constitución Federal, al resolver sobre aquella medida debe ponderarse entre la apariencia del buen derecho y el interés social. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis Aislada XI.1º. A.T.4K, 10ª época, t. 3, libro XIX, abril de 2013.
- Villarreal, Héctor (11 de agosto de 2011). ¿Derecho a la educación superior? Derechos para todos, ¿deberes para nadie? Replicante [consultado 3 Feb 2016]. Disponible en: <http://revistareplicante.com/%C2%BF%E2%80%9Dderecho-a-la-educacion-superior%E2%80%9D/>.
- World Policy Analysis Center (2014). Does the constitution guarantee citizens the right to higher education? [consultado 12 May 2016]. Disponible en: <http://worldpolicycenter.org/policies/does-the-constitution-guarantee-citizens-the-right-to-higher-education>.



Revista de la Educación Superior 46(182) (2017) 57–69

Artículo

Aportaciones al proceso horizontal de transversalización de la Educación a Distancia en las instituciones de educación superior

Contributions to the horizontal process for mainstreaming distance education in higher education institutions

Alexandro Escudero Nahón

Facultad de Informática, Universidad Autónoma de Querétaro, Santiago de Querétaro, México

Recibido el 2 de febrero de 2016; aceptado el 13 de febrero de 2017

Disponible en Internet el 5 de mayo de 2017

Resumen

Las instituciones de educación superior que ofrecen Educación a Distancia enfrentan el desafío de conciliar las tradicionales disposiciones pedagógicas, curriculares, administrativas y normativas de la educación presencial con la innovación inherente en esta modalidad. Ese proceso suele provocar contingencias indeseables en diversos ámbitos de la organización. Este artículo presenta una estrategia de innovación en la gestión de la Educación a Distancia en las instituciones de educación superior, que distingue distintos niveles de responsabilidad ante la transformación institucional: una estrategia de transversalización de la innovación influye eficientemente en todos los niveles organizacionales (transversalización vertical); sin embargo, dicha estrategia también articula a los procesos vitales de las instituciones educativas (transversalización horizontal) a través de procesos democráticos y participativos de toda la comunidad.

© 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Palabras clave: Educación superior; Educación a distancia; Transversalización; Innovación educativa

Abstract

Higher Education institutions offering distance education face considerable challenges in reconciling the educational, administrative and normative structures of traditional education with the inherent innovation of distance models, a process that often leads to unexpected outcomes in various areas of the organization. This article presents an innovative strategy for incorporating distance education into traditional institutions, which

Correo electrónico: alexandro.escudero@uaq.mx

<http://dx.doi.org/10.1016/j.resu.2017.02.003>

0185-2760/© 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

distinguishes different levels of responsibility for institutional transformation. The strategy incorporates transversal innovation as an efficient means of influencing all organizational levels (vertical mainstreaming). However, the strategy also articulates key areas of educational institutions (horizontal transversalization) through democratic and participatory processes involving the entire educational community.

© 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Keywords: Higher education; Distance education; Mainstreaming; Educational innovation

Introducción

Desde el siglo pasado varios organismos mundiales anticiparon que las instituciones de educación superior tendrían la oportunidad histórica de jugar un papel fundamental en la configuración de la sociedad del conocimiento, sobre todo si eran capaces de desarrollar la educación en línea, la virtualización de los procesos educativos y de los modelos mixtos de aprendizaje (Comisión Europea, 2005; Durall, Gros, Maina, Johnson y Adams, 2012; IESALC y ANUIES, 2004; UNESCO, 1998).

El potencial transformador de la Educación a Distancia no radica solamente en la posibilidad de que los actores educativos puedan experimentar un proceso de enseñanza-aprendizaje sin coincidencia física en unos mismos espacio y tiempo, mediados por objetos diseñados con una intención educativa, sino que esta noción hoy se complementa con una idea más elaborada que considera que dicho potencial también debe ser rastreado en el aprendizaje organizacional de las propias instituciones que albergan una modalidad así.

En términos académicos, lo anterior ha inaugurado una aproximación distinta al estudio de esta modalidad donde se incluye la innovación tecnológica, la innovación organizacional y, por supuesto, también la innovación educativa, porque desarrollarla requiere la reorganización de ámbitos que no aparecen tradicionalmente en el discurso de la investigación en tecnología educativa, tales como los normativos, administrativos, financieros, organizacionales (IESALC, 2006).

De acuerdo con varios estudios históricos, desde la fase fundacional de la Educación a Distancia en América Latina y el Caribe, fechada en la década de 1970, las instituciones de educación superior han tenido que sortear desafíos normativos, administrativos, curriculares y pedagógicos para cumplir cabalmente con esa modalidad educativa (Rama, 2008, 2015; Silvio, 2000). Aunque existen algunas propuestas para caracterizar la actual multiplicidad de modelos de Educación a Distancia, tales iniciativas advierten que dicha aspiración sólo pretende tener un mejor entendimiento de las referencias conceptuales y empíricas que sustentan cada experiencia educativa, pero de ninguna manera es posible ni deseable homogeneizar las nomenclaturas o modalidades académicas de la Educación a Distancia. Al contrario, la multiplicidad de modelos inaugura un campo de estudio prolífico que toma en cuenta las capacidades de transformación y de innovación de las organizaciones dedicadas a impartir esta modalidad (European Commission, 2004; Marrec, 2006; Moreno, 2015).

El Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE) ha expuesto que la gestión organizacional es un factor fundamental para superar la lentitud que las instituciones educativas han demostrado al cambiar sus modelos tradicionales hacia los nuevos como la Educación a Distancia (Miklos y Arroyo, 2008). El presente artículo recupera la argumentación teórica y metodológica de una estrategia de organización institucional que permite incorporar la Educación

a Distancia en una institución de educación superior pública de manera transversal (Guzmán y Escudero, 2016b); la característica principal de esa estrategia radica en tomar en cuenta que existen distintos niveles de responsabilidad ante la transformación y la innovación institucionales y, por lo tanto, es necesario influir de manera diferenciada en cada nivel y en todos los procesos vitales de la institución. Sin embargo, esa metodología no había identificado, hasta ahora, la necesidad de involucrar desde el inicio del proceso a cuatro ámbitos vitales en las instituciones educativas, a saber: la normatividad, la financiación, la administración y, por supuesto, la educación. No obstante, la estrategia aludida estará incompleta si no logra garantizar la participación de esos cuatro ámbitos de principio a fin en el proceso de transversalización, sin olvidar además que el proceso a través del cual se garantiza la participación de esos ámbitos es un proceso educativo que, por sí mismo, resulta colaborativo, incluyente y democrático.

Perspectiva teórica de la transformación y la innovación institucionales

La educación es un proceso integral que, al ser institucionalizado, puede tomar diversas formas. Por eso, «un modelo académico puede ser concebido como los modos y formas en que se organizan las instituciones para cumplir con lo planteado en sus ideales educativos» (Pérez y Moreno, 2015: 18). La peculiaridad respecto a la Educación a Distancia es que comúnmente se desarrolla en estructuras que también alojan modelos educativos presenciales. Lo anterior obliga a que las instituciones de educación superior corrijan constantemente los procesos académicos, administrativos, financieros y normativos que no son similares en ambas modalidades.

Eso ha motivado que la incorporación de la Educación a Distancia en estructuras tradicionales sea susceptible de ser analizada con referentes teóricos y metodológicos distintos al habitual discurso pedagógico. Destacan los estudios sobre el aprendizaje organizacional porque amplían el espectro de análisis y abordan varios procesos convergentes, como la evolución de las TIC, los procesos formales e informales de adquisición y distribución de la información en la organización, además del habitual estudio de los procesos de enseñanza-aprendizaje (Micheli y Armendáriz, 2005; Vohra y Thomas, 2016). Cuatro categorías sostienen la perspectiva teórica de la transformación y de la innovación institucionales: la intencionalidad, la adopción y la adaptación, el abordaje mixto y la (in)formalidad de los aprendizajes:

- a) *La intencionalidad de la transformación y de la innovación.* Tradicionalmente se identifican dos enfoques sobre la transformación y la innovación organizacionales: el primero considera que las organizaciones que aprenden son aquellas que buscan ampliar su capacidad de adaptarse al cambio continuo en forma proactiva y sistemática; el segundo asegura que el aprendizaje organizacional sucede, independientemente de que sea buscado, sistematizado o se produzca de forma natural y/o informal (Sugarman, 2001). Sin embargo, las instituciones que sistematizan sus procesos de transformación resultan más competitivas y más innovadoras que aquellas que aprenden confiando en el azar o en la voluntad de su personal (Stoll, 2009).
- b) *La adopción y la adaptación de la innovación educativa.* Los estudios han señalado que existen dos escenarios de incorporación de nuevo conocimiento para las organizaciones: 1) la adaptación del nuevo conocimiento creado de manera informal por sus propios actores y procesos, y 2) la adopción de un nuevo conocimiento que es ajeno a las estructuras institucionales. En el caso de la Educación a Distancia, tanto el ámbito tecnológico como el discurso educativo suelen ser actores y procesos ajenos a la institución. La estrategia, entonces, debe poner el acento en incorporar un nuevo conocimiento, adaptarlo a las estructuras de la organización e

influir en todos los niveles de la organización y en todos sus procesos (Tannenbaum, Beard, McNall y Salas, 2010).

- c) *El abordaje mixto y complejo de la transformación y de la innovación institucionales*. Los estudios organizacionales tradicionalmente han considerado que la transformación institucional se origina en uno de los siguientes tres elementos: la organización, el grupo o el individuo. Dependiendo del elemento generador de la transformación se activa un flujo distinto de transformación (*de arriba hacia abajo* o *de abajo hacia arriba*). Esta triple mirada disciplinaria ha promovido un vasto campo de teorías, pero continúa sin dar una respuesta sobre qué y cómo puede provocarse una transformación institucional controlada cuando una organización desea adoptar un nuevo conocimiento y adaptarlo a sus estructuras. Debido a eso, la comunidad académica insiste en la necesidad de construir aproximaciones teóricas mixtas que cierren la brecha entre esas tres posiciones y sean capaces de explicar la complejidad que implica instituir una estrategia de transformación y de innovación organizacionales (Bapuji y Crossan, 2004; Kozlowski y Klein, 2000; Vohra y Thomas, 2016).
- d) *La (in)formalidad de los aprendizajes*. Finalmente ha merecido especial atención identificar si los conocimientos de una institución son adoptados y adaptados por vías formales o informales, y el nivel de protagonismo de ambas vías. Diversos estudios han demostrado que las personas adquieren las habilidades relacionadas con su labor a través de vías informales (Kukenberger, Mathieu y Ruddy, 2015; Tannenbaum et al., 2010). Esta manera de aprender, sin embargo, es ajena a una característica fundamental de las organizaciones, a saber: los diferentes niveles de jerarquía y la función que cumple cada nivel (Noe, Tews y Marand, 2013; Yuan, Carboni y Ehrlich, 2010; Yuan, Fulk, Monge y Contractor, 2010). En cambio, cuando las instituciones formalizan un proceso de aprendizaje suelen considerar, por lo menos, procedimientos de adquisición de la información, procedimientos de distribución de esa información y evidencias de la transformación esperada (Flores, Zheng, Rau y Thomas, 2012).

Por lo anterior, el término transversalización (Escudero, 2004, 2015) ha sido construido tomando en cuenta que: a) la transformación y la innovación de las instituciones requieren una intencionalidad explícita; b) el proceso principal para transformar a las instituciones es incorporar conocimiento ajeno en sus estructuras, pero a través de un proceso controlado de adopción y de adaptación; c) ante la complejidad estructural, funcional, organizacional, etcétera, de las instituciones, es necesario construir dos procesos de transversalización (vertical y horizontal) para influir en dicha complejidad, el primero para identificar los niveles de responsabilidad ante la transformación y la innovación institucionales, y el segundo para reconocer los ámbitos funcionales vitales de la organización; d) puesto que la transformación y la innovación deben ser institucionalizadas, es necesario cierto grado de formalización de esos procesos. Las categorías «adquisición de la información», «procedimientos de distribución de esa información», «garantía de colaboración, inclusión y democracia» y «evidencias de la transformación esperada» dan cuenta de cómo se influye verticalmente y horizontalmente en una institución.

El presente artículo recupera la metodología de transversalización para incorporar la Educación a Distancia en instituciones de educación superior que imparten educación presencial (Guzmán y Escudero, 2016b), pero sostiene que es necesario desarrollar detalladamente un procedimiento formal para garantizar la participación de las personas responsables de cuatro ámbitos vitales para la Educación a Distancia: los departamentos normativos, administrativos, financieros y, por supuesto, educativos.

Si bien en propuestas anteriores se ha explicado que la citada metodología se caracteriza porque concibe la incorporación de un Modelo de Educación a Distancia (o cualquier otro modelo) como

un proceso innovador porque toma en cuenta los distintos niveles de responsabilidad ante la transformación institucional, y ofrece una estrategia para influir en cada nivel de manera diferenciada, flexible, eficiente y sistematizable, no se habían obtenido datos empíricos sobre la necesidad de que, desde los niveles cupulares hasta la base, participaran los cuatro ámbitos antes mencionados. Este artículo pone el acento en demostrar que si no se garantiza un trabajo colaborativo y horizontal en cada nivel, inevitablemente surgen dificultades para transversalizar óptimamente la Educación a Distancia.

Estrategia de transversalización de la Educación a Distancia

Desde el punto de vista organizacional, la transversalización es un concepto que hace referencia a influir verticalmente (en todos los niveles de toma de decisión) y horizontalmente (en todos los procesos) en las instituciones (Escudero, 2004, 2015); ha sido particularmente útil al incorporar un conocimiento ajeno en las instituciones, a la vez que lo adapta a las características propias, y los principios del término pueden enunciarse de la siguiente manera (Escudero, 2015; Guzmán, Escudero y García, 2015):

1. La transformación y la innovación institucionales son procesos intencionados que se motivan desde los niveles cupulares de la organización.
2. La transformación y la innovación institucionales requieren adoptar y adaptar nuevos conocimientos con la intención de que todos los niveles y procesos de la institución sean influidos.
3. La transformación y la innovación institucionales demandan de la participación de todos los niveles jerárquicos de la organización, pero a través de un sistema controlado.
4. El proceso de transversalización debe contemplar un proceso educativo formal capaz de diferenciar los conocimientos que cada nivel necesita para llevar a cabo la transformación y la innovación institucionales que le competen.
5. El proceso horizontal requiere tomar en cuenta los intereses y necesidades de cada nivel institucional para garantizar que sea incluyente, colaborativo y democrático.
6. La transversalización puede ser operada por un grupo de profesionales especializados que no necesariamente forman parte de la estructura de las instituciones transformadas, pero que sí cuentan con la completa confianza de los niveles cupulares.

Hasta ahora la metodología para transversalizar un Modelo de Educación a Distancia ha puesto el acento en reconocer diversos niveles de responsabilidad institucional en la toma de decisiones (Guzmán y Escudero, 2016b), es decir, ha definido con claridad el proceso vertical, sin embargo, no ha sido tan precisa al definir cuáles ámbitos de la institución deben participar en cada nivel de responsabilidad y a través de qué dinámica. Esa falta de claridad ha demostrado tener dos efectos perniciosos.

En primer lugar, da la impresión de que esta metodología opera de manera muy vertical y confiere un peso, no sólo excesivo sino único, a las autoridades de la institución. En efecto, la idea provoca la sensación de que los intereses y necesidades de los alumnos, profesores, expertos en contenido, y la comunidad universitaria en general, podrían quedar marginados del proyecto.

En segundo lugar, debido a que la metodología no hace referencia directa a quién o quiénes serán los responsables de cumplir con la responsabilidad de la transformación en el nivel horizontal de toma de decisiones, es fácil suponer que carece de valores democráticos y que atenta contra la comunidad universitaria.

Por lo anterior, este artículo tiene por objetivo explicar cómo se desarrolla el proceso de transversalización horizontal y por qué sí comprende valores democráticos y colaborativos.

Metodología de transversalización (vertical y horizontal)

A continuación se presenta el procedimiento general para llevar a cabo la transversalización de la Educación a Distancia en una universidad que sólo imparte educación tradicional. Se ha puesto especial atención en detallar el procedimiento horizontal:

1. El proceso vertical requiere que se identifiquen los distintos niveles de responsabilidad ante la transformación institucional. Esto da como resultado una formación piramidal, donde los mandos de dirección se ubican en el vértice superior y en la base se ubica el personal de asistencia. El proceso horizontal, en cambio, necesita definir los departamentos vitales para el correcto funcionamiento de la Educación a Distancia, a saber, los departamentos educativos, normativos, administrativos y financieros (ver [fig. 1](#)).
2. El proceso vertical busca relacionar el tipo de responsabilidad ante la transformación y la innovación que tiene cada nivel jerárquico de la institución de educación superior. Esta fase permite optimizar los recursos económicos y el tiempo para iniciar las transformaciones porque se impacta directamente en las funciones formales que tienen los puestos de cada institución. Por lo regular, los mandos altos deben motivar la transformación, pero no necesariamente la diseñan; los mandos medio altos suelen diseñar los procesos, pero en términos generales no los aplican; los mandos medios administran los nuevos procedimientos, los nuevos formatos,

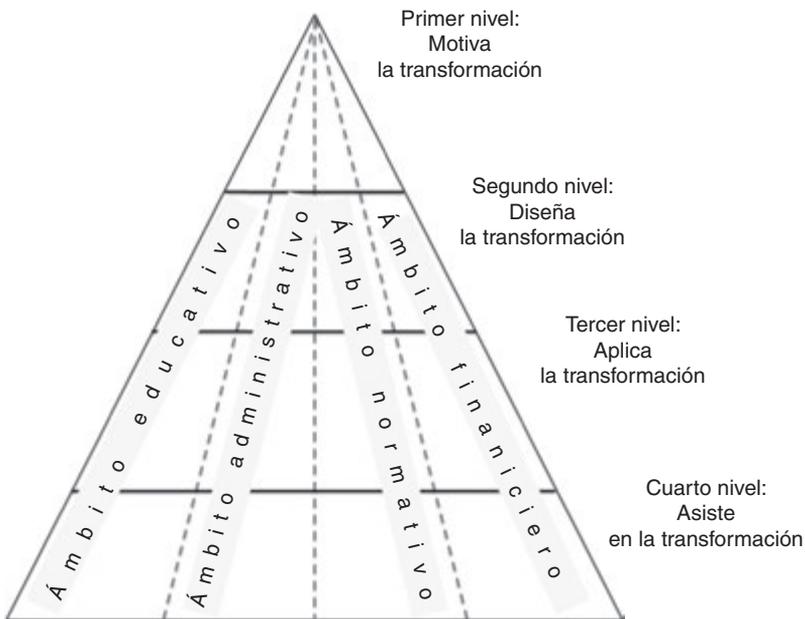


Figura 1. Niveles de responsabilidad ante la transformación institucional.
Fuente: elaboración propia.

Tabla 1

Caracterización de los niveles jerárquicos en las instituciones de educación superior

Primer nivel	Comprendido por la rectoría, la vicerrectoría, las secretarías y las direcciones de facultades. El perfil del puesto es altamente político. Su función principal es supervisar el rumbo institucional y dirigir a la institución hacia derroteros innovadores. Se considera un puesto bien desempeñado cuando motiva transformaciones innovadoras.
Segundo nivel	Comprendido por subdirecciones, jefaturas de departamento, coordinaciones o similares. El perfil del puesto es altamente estratégico. Su función principal es diseñar las transformaciones que influirán en los ámbitos vitales para la Educación a Distancia: los departamentos educativos, normativos, administrativos y financieros. El puesto requiere personal altamente calificado en aspectos teórico-conceptuales y metodológicos sobre Educación a Distancia. Se considera un puesto bien desempeñado cuando diseña transformaciones innovadoras eficientes, sistematizadas y medibles.
Tercer nivel	Este nivel comprende al personal operativo. El puesto requiere personal hábil y diestro en aspectos técnicos sobre Educación a Distancia. Su función principal es aplicar las líneas de acción diseñadas en el segundo nivel, identificar las correcciones que se deben realizar a los procedimientos y a los formatos, así como proponer indicadores de seguimiento. Se considera un puesto bien desempeñado cuando retroalimenta a la estrategia de transformación y de innovación con indicadores de calidad.
Cuarto nivel	Comprendido por el nivel de asistencia institucional, su función principal es ayudar a que los procesos de Educación a Distancia se desarrollen correctamente. Se considera un puesto bien desempeñado cuando el personal se identifica con el modelo educativo y demuestra disposición proactiva a colaborar.

Fuente: elaboración propia.

etcétera, y obtienen datos que deben ser procesados con ayuda del nivel más amplio de la pirámide, que es el de asistencia. El proceso horizontal demanda realizar dinámicas colaborativas, incluyentes y democráticas para que las personas que participan en cada nivel expongan sus necesidades e intereses respecto a la transformación institucional implícita en la Educación a Distancia. Lo anterior implica caracterizar los puestos de cada nivel, sus funciones y principales responsabilidades.

- El proceso vertical postula caracterizar el perfil de puestos que componen cada nivel jerárquico de la institución de educación superior y las personas que ocupan esos puestos. Esta fase identifica las necesidades de transformación del puesto, y debe aplicar los diversos programas de formación al grupo estratégico de cada nivel, considerando la asistencia de, por lo menos, el personal clave de los departamentos educativos, normativos, administrativos y financieros (ver [tabla 1](#)).
- El proceso horizontal diseña y aplica un sistema institucional de formación diferenciado, de acuerdo con el tipo de responsabilidad ante la transformación y la innovación que tiene cada nivel jerárquico de la institución de educación superior. Antes de aplicar los programas educativos resulta necesario identificar y describir las características de cada uno de ellos, con la intención de poder seleccionar el programa educativo más pertinente al nivel de responsabilidad institucional. Debido a que este sistema de formación lo constituye en términos llanos una serie de programas educativos, es posible conducir el proceso de enseñanza-aprendizaje con los valores de la educación colaborativa, incluyente, democrática. Al interior de estos programas educativos se garantiza la participación de profesores, de alumnos, de expertos en contenido, es decir, de la comunidad universitaria en general. La [tabla 2](#) presenta un ejemplo útil de la caracterización de los programas de formación institucional. Este sistema diferenciado es eficiente en la medida que invierte los recursos de la formación identificando los puestos

Tabla 2
Caracterización de los programas educativos

Seminario internacional	Expertas o expertos de talla internacional desarrollan diferentes aspectos sobre la noción conceptual y tecnológica a transversalizar con el objetivo de mostrar argumentos y evidencias contundentes sobre las ventajas educativas, sociales, económicas e incluso políticas, que tienen las sociedades que cuentan con Educación a Distancia. Este programa de formación suele durar menos de 80 minutos. Sólo asisten los puestos que comprenden el nivel más alto de la institución de educación superior. El objetivo es motivar la determinación de transformar los principales ámbitos que se requieren transformar: por lo menos, los departamentos educativos, normativos, administrativos y financieros.
Diplomado	Programa de estudios que tiene por objetivo dotar de los conocimientos teórico-conceptuales, las habilidades metodológicas para diseñar la transformación y la innovación en educación superior. En otras palabras, este nivel jerárquico diseña el Modelo de Educación Superior más pertinente a la institución en cuestión. Suele durar más de 90 horas.
Taller o curso práctico	Proceso educativo práctico que comprende actividades de aprendizaje individual y grupal, encaminadas al desarrollo de habilidades y destrezas para la aplicación de procedimientos y formatos sobre Educación a Distancia. El taller suele durar 25 horas.
Conferencia informativa	Un funcionario de alto nivel involucrado con la Educación a Distancia expone las características del proceso de transformación e innovación que ha llevado a cabo la institución al implementar un Modelo de Educación Superior. Si es posible, ofrece datos que demuestren que esta modalidad educativa ha representado ventajas educativas, sociales, económicas e incluso políticas, en la comunidad universitaria.

Fuente: elaboración propia.

que deben ser intervenidos y el tipo de influencia que se requiere aplicar. Por ejemplo, los niveles altos de las instituciones de educación superior —comprendidos por la rectoría, las secretarías y las direcciones de facultades— requieren un tipo de conocimiento que motive su determinación a la transformación. Este nivel jerárquico sólo precisa de argumentos y de evidencias contundentes respecto a que la Educación a Distancia ofrece ventajas educativas, sociales, económicas, e incluso políticas, a las sociedades que cuentan con esta modalidad. Por lo anterior, es fundamental aplicar un programa educativo articulado a las funciones de los puestos que comprenden cada nivel jerárquico, recordando que, sobre todo, se contemplan los departamentos educativos, normativos, administrativos y financieros (ver [fig. 2](#)).

Control de la transversalización

El control de la transversalización aparece como un factor fundamental para lograr el éxito de esta estrategia. En estudios previos se ha identificado el procedimiento general del control ([Guzmán y Escudero, 2016b](#)), pero no se ha puesto atención en que el procedimiento para transversalizar la transformación y la innovación en la Educación a Distancia requiere articular, por lo menos, a los departamentos educativos, normativos, administrativos y financieros de la institución de educación superior. Lo anterior se consigue cumpliendo con el siguiente procedimiento (ver [fig. 3](#)):

- A. Adquisición de la información.
- B. Procedimientos de distribución de la información.

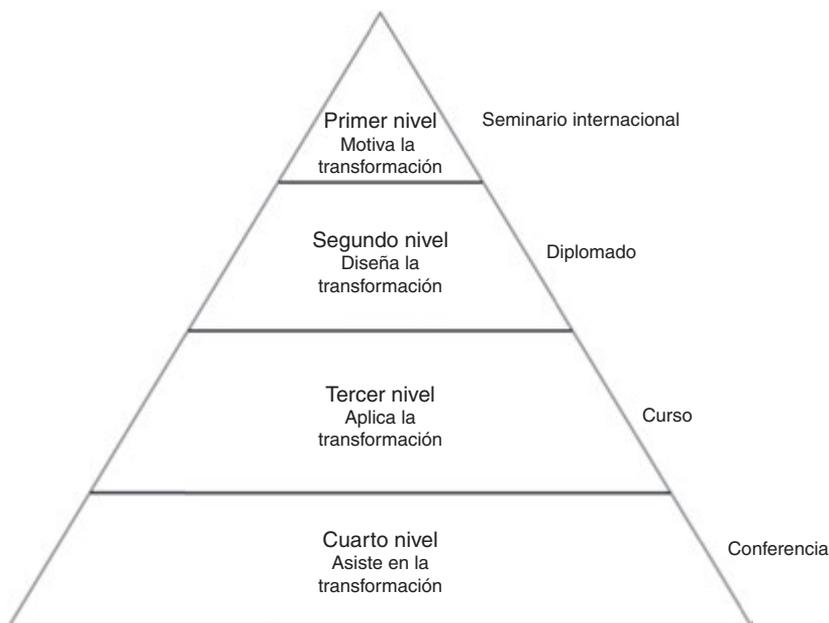


Figura 2. Transversalización de la transformación y la innovación institucionales.

Fuente: Guzmán y Escudero (2016b).

- C. Garantías de que el proceso es colaborativo, incluyente y democrático.
- D. Evidencias de la transformación esperada.

A continuación se presenta de manera esquemática el proceso. Respecto al primer nivel:

- A. Adquisición de la información: el primer nivel, que tiene como objetivo institucional motivar la transformación, recibe un seminario internacional donde, en menos de 90 minutos, puede identificar las ventajas políticas, económicas y sociales que provoca la Educación a Distancia.
- B. Distribución de la información: el nivel cupular indica a las personas de los departamentos financieros, normativos, educativos y administrativos, del segundo nivel, que asistan a un diplomado que aborde los temas teórico-metodológicos de la Educación a Distancia.
- C. Garantía de que el proceso es colaborativo, incluyente y democrático: el expositor del seminario internacional presenta datos empíricos y documentos que dan cuenta de las desigualdades educativas y cómo la Educación a Distancia ayuda a resolverlas. Asimismo, enfatiza que la tecnología educativa es también un proyecto ético que ayuda a cerrar la brecha de desigualdad entre la sociedad, y la comunidad universitaria está llamada a cumplir sus funciones, ya sean profesores, alumnos, administrativos o expertos en contenidos, a través de un modelo educativo a distancia.
- D. Evidencias de la transformación esperada: el nivel cupular da indicaciones al segundo nivel para que inicie un diplomado y acepta usar un nuevo discurso educativo y una filosofía que incorpore la Educación a Distancia.

El segundo nivel, generalmente compuesto por mandos medios, tiene la responsabilidad de diseñar las transformaciones:

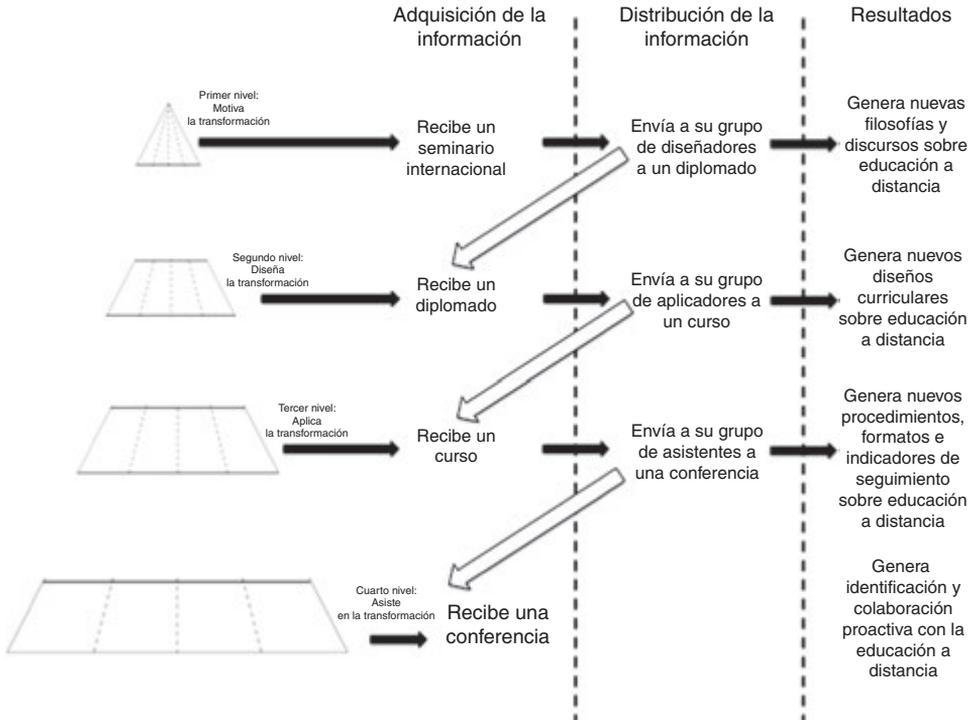


Figura 3. Control de la transversalización de la Educación a Distancia.

Fuente: Guzmán y Escudero (2016b).

- Adquisición de la información: el segundo nivel recibe un diplomado que, con módulos teóricos, metodológicos y prácticos, le permite hacer diseño curricular incorporando categorías analíticas y nociones conceptuales novedosas. El diplomado se imparte aproximadamente en 90 horas y es fundamental que asistan personas del segundo nivel de todos los departamentos de la institución educativa, sobre todo de los departamentos normativos, administrativos, financieros y educativos, de manera que las transformaciones estén articuladas al nuevo proceso del diseño curricular de la Educación a Distancia.
- Distribución de la información: el segundo nivel indica a personas de los departamentos financieros, normativos, educativos y administrativos del tercer nivel que asistan a una serie de cursos para adquirir conocimientos prácticos e instrumentales para aplicar las transformaciones.
- Garantía de que el proceso es colaborativo, incluyente y democrático: en esta serie de cursos se garantiza que los intereses y necesidades de la comunidad educativa serán atendidos, pues podrían participar profesores, expertos en contenido, coordinadores de los departamentos financieros, normativos, educativos y administrativos.
- Evidencias de la transformación esperada: se crean tanto un modelo educativo como diseños curriculares, planes y programas de estudio de manera colaborativa, incluyente y democrática. Esto es posible porque a lo largo del diplomado se generan espacios de discusión y de acuerdos de la comunidad universitaria.

El tercer nivel, que tiene la responsabilidad de aplicar las transformaciones procedimentales que han sido diseñadas por el segundo nivel, requiere de conocimientos prácticos e instrumentales:

- A. Adquisición de la información: los cursos de corta duración (25 horas) son pertinentes para que las personas que componen este nivel adquieran nuevas habilidades y modifiquen en el campo los procedimientos, los formatos y los indicadores de avance y de calidad.
- B. Distribución de la información: las personas que participan en este nivel ayudan al personal de base a familiarizarse con las transformaciones que la institución está experimentando de manera cotidiana.
- C. Garantía de que el proceso es colaborativo, incluyente y democrático: durante los cursos, las personas del tercer nivel de los departamentos financieros, normativos, educativos y administrativos tienen la oportunidad de exponer sus intereses y necesidades respecto al nuevo modelo educativo.
- D. Evidencias de la transformación esperada: se crean nuevos procedimientos financieros, normativos, educativos y administrativos, y se articulan adecuadamente los formatos, instrumentos, etcétera, con la intención de que no se provoquen dificultades al momento de realizar diariamente la Educación a Distancia.

Por último, el cuarto nivel, constituido por todo el personal de asistencia, de mantenimiento y de auxilio a las transformaciones, demanda solamente ser informado respecto a las transformaciones que está experimentando la institución educativa. Por eso, una conferencia informativa regular (por ejemplo, una vez al año), y de no más de 50 minutos de duración, es el programa educativo pertinente.

Se considera que el modelo de transversalización ha sido exitoso cuando genera productos diferenciados según el nivel de la institución que van desde una nueva filosofía hasta un nuevo trato entre la comunidad educativa (Escudero, 2015).

Discusión y conclusiones

Uno de los desafíos que la Educación a Distancia impone a las instituciones de educación superior tradicionales está relacionado con la transformación estructural y funcional de sus ámbitos financieros, normativos, administrativos y educativos. Estas transformaciones deben realizarse de manera sistemática y controlada para que puedan ser institucionalizadas. La literatura especializada ha documentado que la estrategia de transversalización permite influir vertical y horizontalmente en las instituciones y cumplir óptimamente con ese objetivo.

No obstante, dichas investigaciones han puesto el acento en describir el proceso vertical, que es identificar los diversos niveles de responsabilidad ante la transformación institucional. Nuestra propuesta ha argumentado que el proceso horizontal no ha recibido la misma atención y eso provoca dos efectos perniciosos: 1) da la sensación de que la transversalización es una estrategia autoritaria y excluyente; 2) impide que sean armonizados los procedimientos administrativos, financieros, educativos y normativos de la comunidad universitaria.

Como ejemplos relevantes podemos mencionar que los procedimientos de inscripción, de presentación de examen de titulación, de pago de matrícula, de cotejo de documentos académicos, de pago a profesores que imparten clases a distancia desde otro país, etcétera, presentan varias incongruencias cuando se incorpora un Modelo de Educación a Distancia en un modelo educativo tradicional. La armonización de estos muchos otros procedimientos se logra a través del proceso

educativo diferenciado por niveles, en especial, en el diplomado que se imparte al segundo nivel y la serie de cursos del tercer nivel. Por lo anterior, este artículo demostró que:

El proceso horizontal de transversalización consiste en ofrecer distintos programas educativos a cada nivel de responsabilidad ante la transformación institucional. Además, aclaró que el carácter colaborativo, incluyente y democrático de este proceso radica en el hecho de que los procesos educativos actualmente son, por definición, procesos horizontales que se realizan bajo valores democráticos, o de lo contrario no son educativos.

Si no se garantiza la participación de las personas que tienen bajo su cargo las funciones normativas, financieras, administrativas y escolares, al momento de realizar la Educación a Distancia surgen problemas procedimentales que suelen amenazar los estándares de calidad.

Ya ha sido documentado previamente que el proceso de transversalización vertical, *de arriba hacia abajo*, genera productos innovadores en cada nivel de responsabilidad ante la transformación: nuevos discursos, filosofías educativas, diseños curriculares, formatos, indicadores y actitudes de trabajo relacionados con la Educación a Distancia. Sin embargo, no habían sido documentados cuáles ámbitos vitales de las instituciones deben estar presentes en todo el proceso educativo. El proceso de transversalización horizontal es fundamental para alcanzar los objetivos de incorporar la Educación a Distancia en instituciones educativas tradicionales porque garantiza que la participación de la comunidad universitaria sea democrática, a la vez que armoniza los procedimientos administrativos, normativos, escolares y financieros en todos los niveles. Por ejemplo, el segundo nivel diseña transformaciones normativas, y el tercero aplica esas transformaciones y genera procedimientos y formatos.

Finalmente, es preciso subrayar que la estrategia aquí documentada ha sido operada a través de un pequeño grupo de profesionales especializados que no necesariamente forman parte de la estructura de la institución transformada (Guzmán y Escudero, 2016a), pero que sí cuentan con la completa confianza de los niveles cupulares (Guzmán y Escudero, 2016). Por lo tanto, la estrategia de transversalización puede ser provocada y dirigida por agentes externos o internos a la institución.

Referencias

- Bapuji, Hary y Crossan, Mary. (2004). *From questions to answers: Reviewing organizational learning research*. *Management Learning*, 35(4), 397–417.
- Comisión Europea. (2005). *Plan de acción eEurope 2005: una sociedad de la información para todos*. Bruselas: Comisión Europea [consultado 4 Ene 2016]. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:l24226&from=ES>
- Durall, Eva, Gros, Begoña, Maina, Marcelo, Johnson, Larry y Adams, Samantha. (2012). *Perspectivas tecnológicas: educación superior en Iberoamérica 2012-2017*. Austin, Texas, Texas: The New Media Consortium.
- Escudero, Alexandro. (2004). *Apre(h)nder género. Modelo de Especialización para el Sector Público*. Oaxaca: Instituto de la Mujer Oaxaqueña [consultado 6 Ene 2016]. Disponible en: <http://www.imo.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/2016/05/Libro4-Aprehender-g?nero.pdf>
- Escudero, Alexandro. (2015). *Modelo de transversalización de la innovación en la educación superior. En II Congreso Internacional de Innovación Educativa*. México: ITESM.
- European Commission. (2004). Virtual models of European universities: Draft final report to the EU Commission. Brussels.
- Flores, Luis G., Zheng, Wei, Rau, Devaki y Thomas, Christopher H. (2012). *Organizational learning: Subprocess identification, construct validation, and an empirical test of cultural antecedents*. *Journal of Management*, 38(2), 640–667.
- Guzmán, Teresa y Escudero, Alexandro. (2016a). *El Sistema Multimodal de Educación*. Querétaro: Dirección de Planeación de la Universidad Autónoma de Querétaro [consultado 7 Ene 2016]. Disponible en: <http://www.uaq.mx/planeacion/cuadernos-de-planeacion/EL-SISTEMA-MULTIMODAL-DE-EDUCACION.pdf>
- Guzmán, Teresa y Escudero, Alexandro. (2016b). *Implementación del Sistema Multimodal de Educación de la Universidad Autónoma de Querétaro, México*. *EDMETIC. Revista de educación mediática y TIC*, 5(2), 8–28.

- Guzmán, Teresa y Escudero, Alexandro. (2016). Proceso de diseño de un modelo de educación a distancia como estrategia de innovación educativa para la Economía del Conocimiento. *EDUTECH, Revista Electrónica de Tecnología Educativa*, 55. Disponible en: <http://www.edutec.es/revista/index.php/edutec-e/article/view/729>
- Guzmán, Teresa; Escudero, Alexandro y García, Teresa (2015). Estrategia para implementar un Modelo de Educación a Distancia. El caso de la Universidad Autónoma de Querétaro. En *XVIII Congreso Internacional EDUTECH «Educación y Tecnología desde una visión Transformadora»*. Riobamba: Edutec. Disponible en: http://www.edutec.es/sites/default/files/congresos/edutec15/ARTICULOS/PEI-Políticas_Educativas_y_de_Investigacion/tguzman_estrategia_implementar_modelo_educacion.pdf
- IESALC. (2006). *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe, 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*. Caracas: IESALC.
- IESALC y ANUIES. (2004). *La educación superior virtual en América Latina y el Caribe*. México: ANUIES/UNESCO.
- Kozlowski, Steve W. J. y Klein, Katherine J. (2000). A multilevel approach to theory and research in organizations: Contextual, temporal, and emergent processes. En K. J. Klein y S. W. J. Kozlowski (Eds.), *Multilevel theory, research and methods in organizations: Foundations, extensions, and new directions* (pp. 3–90). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Kukenberger, Michael R., Mathieu, John E. y Ruddy, Thomas. (2015). A cross-level test of empowerment and process influences on members' informal learning and team commitment. *Journal of Management*, 41(3), 987–1016.
- Marrec, Anne. (2006). *La gestión de las nuevas organizaciones virtuales: «un deporte extremo»*. México: Universidad de Guadalajara Sistema de Universidad Virtual.
- Micheli, Jordy y Armendáriz, Sara. (2005). Una tipología de la innovación organizacional para la Educación Virtual en universidades mexicanas. *Revista de la Educación Superior*, 34(136), 95–105.
- Miklos, Tomás y Arroyo, Margarita. (2008). Una visión prospectiva de la educación a distancia en América Latina. *Universidades*, 37, 49–67.
- Moreno, Manuel. (2015). La Educación Superior a Distancia en México. Una propuesta para su análisis histórico. En J. Zubieta y C. Rama (Eds.), *La Educación a Distancia en México: una nueva realidad universitaria* (pp. 15–29). México: Universidad de Guadalajara, Sistema de Universidad Virtual.
- Noe, Raymond A., Tews, Michael J. y Marand, Alena D. (2013). Individual differences and informal learning in the workplace. *Journal of Vocational Behavior*, 83(3), 327–335.
- Pérez, María del Socorro y Moreno, Manuel. (2015). *Modelos de educación superior a distancia en México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Sistema de Universidad Virtual.
- Rama, Claudio. (2008). Tipología de las tendencias de la virtualización de la educación superior en América Latina. *Revista Diálogo Educativo*, 8(24), 341–355.
- Rama, Claudio. (2015). La metamorfosis de la educación a distancia en América Latina. Una nueva fase marcada por el ingreso de proveedores internacionales. *Revista Española de Educación Comparada*, 26, 41–60. Disponible en: <http://doi.org/10.5944/reec.26.2015.15810>
- Silvio, José. (2000). *La virtualización de la Universidad: ¿Cómo transformar la educación superior con la tecnología?* Caracas: IESALC/UNESCO.
- Stoll, Louise. (2009). Capacity building for school improvement or creating capacity for learning? A changing landscape. *Journal of Educational Change*, 10(2-3), 115–127.
- Sugarman, Barry. (2001). A learning-based approach to organizational change. Some results and guidelines. *Organizational Dynamics*, 30(1), 62–76.
- Tannenbaum, Scott, Beard, Rebecca, McNall, Laurel A. y Salas, Eduardo. (2010). Informal learning and development in organizations. En S. Kozlowski y E. Salas (Eds.), *Learning, training, and development in organizations* (pp. 303–331). New York: Routledge.
- UNESCO. (1998). *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción*. París: UNESCO.
- Vohra, Neharika y Thomas, Nobin. (2016). Investigating organizational learning through social network analysis: The case of a consultancy firm in India. *Thunderbird International Business Review*, 58(6), 587–600. Disponible en: <http://doi.org/10.1002/tie.21777>
- Yuan, Y. Connie, Carboni, Inga y Ehrlich, Kate. (2010). The impact of awareness and accessibility on expertise retrieval: A multilevel network perspective. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 61(4), 700–714.
- Yuan, Y. Connie, Fulk, Janet, Monge, Peter R. y Contractor, Noshir. (2010). Expertise directory development, shared task interdependence, and strength of communication network ties as multilevel predictors of expertise exchange in transactive memory work groups. *Communication Research*, 37(1), 20–47.



Revista de la Educación Superior 46(182) (2017) 71–87

Artículo

Las nuevas figuras estudiantiles y los múltiples sentidos de los estudios universitarios

New types of students and the multiple meanings of university studies

Carlota Guzmán Gómez

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México, Cuernavaca, Morelos, México

Recibido el 21 de octubre de 2016; aceptado el 9 de marzo de 2017

Disponible en Internet el 5 de mayo de 2017

Resumen

Con base en la revisión de las investigaciones realizadas en México sobre estudiantes universitarios en los últimos quince años, en este artículo analizo los múltiples sentidos que los estudiantes construyen en torno a sus estudios, de acuerdo con sus condiciones personales, familiares, académicas y de los contextos en los que participan. Para abordar la heterogeneidad, distingo algunas figuras estudiantiles que han emergido o que se han hecho visibles en las últimas décadas: los estudiantes *indígenas*, los de *primera generación*, los *foráneos*, los *adultos y padres de familia*, los de *intercambio* y los *migrantes*.

© 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Palabras clave: Estudiantes de educación superior; Condiciones de los estudiantes; Experiencias estudiantiles; Sentido de los estudios universitarios; Investigación sobre estudiantes

Abstract

Based on the review of research conducted on undergraduate students in Mexico over the last fifteen years. In this article, I analyze the multiple meanings that students build and develop in undergraduate studies, according to their own personal, familiar and academic conditions, as well as to the context in which they are involved. To address the student heterogeneity, I distinguish between several student types that have emerged, or have become visible, in the last few decades such as: the natives and

Correo electrónico: carlota@unam.mx

<http://dx.doi.org/10.1016/j.resu.2017.03.002>

0185-2760/© 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

first-generation students, foreigners, grown-ups and parents, international students on exchange programs and immigrants.

© 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Keywords: Undergraduate students; Conditions of students; Student experiences; Meaning of university studies; Research about students

Introducción

¿Qué sentido confieren los alumnos universitarios a sus estudios? Aparentemente dicha pregunta puede responderse si partimos de los objetivos establecidos por las instituciones de educación superior que se dirigen hacia la formación profesional de los jóvenes en el campo de las diversas ciencias, la tecnología y las humanidades con miras a la inserción en el mercado de trabajo. Sin embargo, los objetivos institucionales no siempre coinciden con lo que los estudiantes desean, buscan y encuentran.

La distancia entre los objetivos institucionales y los de los sujetos está mediada, entre otros aspectos, por la dimensión subjetiva, es decir, por una manera particular de los sujetos de posicionarse en los contextos en los que participan, de mirar su realidad social y la universidad. Por ello, ser estudiante no se puede definir a partir de un rol institucional, y tampoco se puede suponer que todos lo desempeñan de igual manera. Hay múltiples estudiantes con condiciones personales, familiares, académicas e intereses distintos que participan en contextos institucionales y sociales diversos. No se trata solamente de una adscripción administrativa o de entender a los estudiantes como meros receptores o usuarios del sistema educativo, sino como sujetos que construyen sus experiencias y que confieren un sentido a su formación.

En este artículo me interesa incursionar en los sentidos que los alumnos construyen en torno a los estudios universitarios, de acuerdo con sus condiciones personales, familiares, académicas y de los contextos en los que participan. Pretendo mostrar que los sentidos son múltiples y que tienen matices. Parto del reconocimiento de la heterogeneidad estudiantil y distingo algunas figuras que han emergido o que se han hecho visibles en las últimas décadas: los estudiantes *indígenas*, los de *primera generación*, los *foráneos*, los *adultos y padres de familia*, los de *intercambio* y los *migrantes*. A través del análisis de dichas figuras, intento mostrar también las transformaciones del sistema educativo de nivel superior y los nuevos sujetos que lo componen.

El artículo lo construyo a partir de la sistematización y el análisis de los resultados y hallazgos de las investigaciones realizadas en México sobre estudiantes universitarios en los últimos quince años; se trata de un análisis de la literatura del campo y no de la indagación directa. Cabe aclarar también que las investigaciones han sido construidas desde distintas perspectivas teórico-metodológicas tales como las representaciones sociales, los significados, las identidades, las experiencias o las expectativas académicas y laborales.¹ Ante esta diversidad de enfoques, el eje analítico de la revisión consistió en identificar la orientación de sentido de los alumnos —que subyace en las distintas investigaciones— acerca de los estudios y la educación superior.

¹ Se revisaron productos de investigación publicados como libros, capítulos en libros, artículos, además de ponencias y tesis de posgrado. Se incluyeron los productos que consideré más significativos de acuerdo con la temática.

El artículo se divide en tres partes. En la primera presento la noción general de sentido a partir de la cual indagué y organicé las investigaciones; en la segunda expongo las distintas líneas y orientaciones de sentido que los estudiantes mexicanos atribuyen a sus estudios, y en la tercera organizo el discurso a partir de la presentación de algunas figuras estudiantiles y de las condiciones bajo las cuales construyen el sentido de los estudios. Cierro el artículo con un breve balance de los hallazgos.

El sentido, las experiencias y las vivencias

Al preguntarse acerca del sentido de los estudios universitarios es importante reconocer que el concepto de sentido tiene un significado particular de acuerdo con el campo de conocimiento que lo define, sea éste, por ejemplo, la lingüística, la filosofía, la psicología o la sociología, además de la perspectiva teórica particular de abordaje (González Rey, 2009); por ello, en este trabajo se lo entiende desde la sociología comprensiva con raíces weberianas, que lo concibe como el sentido mentado y subjetivo de la acción, en tanto que la comprensión equivale a la captación interpretativa o conexión del sentido; los motivos de la acción se refieren a la conexión de sentido que para el actor o el observador aparecen como el «fundamento» de una conducta (Weber, 1964, p. 11).

Considero que es necesario ubicar el sentido en relación con las vivencias y la experiencia, ya que se erigen como los pilares fundamentales de la dimensión subjetiva. Desde la perspectiva de la psicología histórico-cultural, estos tres elementos permiten comprender a los estudiantes a partir de sus componentes individuales-colectivos/subjetivos-culturales, de tal manera que se considera que «toda experiencia significativa se construye a partir del cúmulo de vivencias y de sentidos elaborados que la persona utiliza para guiar sus actuaciones y, al mismo tiempo, la experiencia produce/permite la reconsideración de las vivencias y de los sentidos» (Guzmán y Saucedo, 2015, p. 1028).² En relación con las vivencias:

[. . .] son una unidad indivisible entre lo exterior y lo interior de la persona; llegan a ser significativas en su integración dinámica, situada y se convierten en experiencias cuando la persona hace acopio de un conjunto de las mismas para darse cuenta de que «lo que le pasa», «lo que le importa» es significativo. El sentido entra, entonces, como una manera de articular vivencia y experiencia como elemento de motivación, de guía de las acciones [. . .] (Guzmán y Saucedo, 2015, p. 1030).

Con base en estas nociones, se puede afirmar que el sentido de los estudios no está predeterminado cuando los estudiantes llegan a la universidad, y si bien hay preceptos que establecen los objetivos institucionales, serán ellos mismos quienes lo tendrán que construir a partir de sus experiencias y vivencias.

En lo que se refiere específicamente a los estudiantes de nivel superior, François Dubet (2005) sostiene que la relación con los estudios es el elemento central de la experiencia, el cual se articula con una manera de ser joven. Los principios elementales que organizan la experiencia de los estudiantes se definen en función de tres lógicas: el proyecto, la integración escolar y social y, por último, la vocación. El proyecto del escolar es la dimensión instrumental, o sea, la representación subjetiva de la utilidad social que confiere a los estudios; la integración alude a las

² Lev Vygotsky ha sido considerados el pilar fundamental de esta perspectiva, cuya premisa principal es que los procesos psicológicos se co-construyen a partir de la participación de las personas en contextos situados (Guzmán y Saucedo, 2015).

relaciones que el estudiante establece y coloca en una organización; la vocación designa a su vez el interés intelectual y el peso que el estudiante atribuye a su preparación académica.

A partir de los elementos expuestos, se toma como eje analítico el sentido de los estudios, en tanto orientación y elemento central en la construcción de las experiencias y de las vivencias. Desde esta mirada presento en el siguiente apartado los principales hallazgos de las investigaciones mexicanas.

Líneas y orientaciones del sentido de los estudios

La mayor parte de las investigaciones que abordaron específicamente el sentido de los estudios universitarios y de la educación en México encontraron que éste se construye como medio para la inserción al mercado de trabajo profesional, para la movilidad social o para el crecimiento personal, circunstancias que se entrecruzan con otros sentidos diferentes.

A partir de un estudio en ocho carreras de la Universidad Autónoma de Baja California, [Rentería \(2012\)](#) distingue dos sentidos principales: uno de tipo *instrumental* y otro *expresivo*; el primero alude a los objetivos de tipo material ligados a la búsqueda de un empleo profesional y de un estilo de vida, con el cual se identifican los estudiantes de carreras administrativas e ingenierías, mientras que el segundo apunta a los educandos de las disciplinas humanistas y sociales que se orientan más por el gusto e interés en los estudios, esto es, por un sentido *expresivo*. [Rodríguez \(2006\)](#), a partir de una encuesta en la Universidad de Sonora sobre el *bienestar subjetivo*, afirma que el estudiante típico ingresa con la meta de tener una carrera exitosa que le conceda seguridad en el aspecto económico, lo cual lo coloca claramente en un sentido *instrumental*. Por su parte, al abordar las representaciones sociales de la educación superior de los estudiantes de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), [Sifuentes \(2013\)](#) identifica siete sentidos conferidos a la educación superior: *identitario, humano, liberador, hedonístico, práctico, de prestigio y de certidumbre*; los cuatro primeros corresponden al sentido *expresivo* que menciona [Rentería \(2012\)](#) y los dos últimos, al *instrumental*.

Es importante destacar que más allá del sentido de los estudios de tipo *instrumental* o *expresivo*, [Rentería \(2012\)](#) encuentra en los educandos analizados una idea común de autorrealización y de satisfacción asociada al desarrollo profesional dentro de la carrera elegida, donde la dedicación y el esfuerzo son importantes en un contexto de inestabilidad laboral. Estos hallazgos coinciden con los de [Cortez \(2015\)](#), quien, a través de una investigación sobre los proyectos laborales de los estudiantes que trabajan de la Universidad de Sonora, muestra que los alumnos en su mayor parte perciben un contexto laboral inestable y competitivo, aunque mantienen una postura positiva bajo la cual perfilan sus estrategias para lograr sus objetivos. En los alumnos de la Universidad de Aguascalientes impera el optimismo en los discursos; buscan la estabilidad económica; hacen algunas referencias a las dificultades del mercado de trabajo, pero no las miran como impedimento para realizar sus proyectos de vida ([Romo, 2009](#)).

Las diferencias de los estudiantes según el área de conocimiento de su carrera son muy importantes en la construcción del sentido de los estudios, ya que la elección se encuentra relacionada con los gustos e intereses de los jóvenes. Las siguientes investigaciones que enuncio ilustran de manera puntual las especificidades de algunas carreras. [Piñero \(2005\)](#) compara las representaciones de la profesión de quienes estudian medicina y enfermería en la Universidad Veracruzana, y encuentra en los jóvenes de enfermería una representación filantrópica, desinteresada en un sentido económico, ajena al reconocimiento y la valoración social; los estudiantes de medicina también tienen una visión generosa, ya que reconocen el carácter humanitario de la profesión,

pero a la vez sobredimensionan el estatus y el prestigio, pues aspiran a una movilidad social y económica, aun cuando muchas veces de por sí gozan de una situación privilegiada.

En el análisis del tránsito por la carrera de antropología y etnología de la Escuela Nacional de Antropología e Historia, [Chávez \(2005\)](#) muestra que en las distintas etapas por las que pasa un estudiante se presentan momentos de crisis y de cuestionamientos entre el gusto y el interés por la disciplina, sumados a las dificultades en el mercado de trabajo que van conociendo a lo largo de la carrera. Esta crisis se resuelve hasta el egreso, cuando el educando logra trazar su propio camino y resolver dicha disyuntiva. Una situación similar reporta [Chávez \(2005\)](#) al investigar a los estudiantes de historia de la Universidad Autónoma de Nuevo León, quienes tienen un alto sentido de pertenencia a su carrera, se sienten comprometidos con el conocimiento y la difusión de una interpretación de la historia más cercana con la verdad, a pesar de que sienten que su profesión no tiene un reconocimiento social porque no produce dinero y no tiene mucha resonancia. Situación similar viven quienes cursan antropología en la Universidad Autónoma de Yucatán: se sienten motivados por aprender y por conocer ambientes diversos, pero a la vez tienen que hacer frente a las presiones y a los estigmas de cursar una carrera considerada socialmente como de poco valor ([Iturriaga, 2012](#)).

Se han documentado casos en los que la disciplina es más importante en la definición del sentido de los estudios que la adscripción institucional y el origen socioeconómico. En Guadalajara, Jalisco, [Castañeda y Médor \(2010\)](#) comparan el sentido que tiene la carrera para los jóvenes que cursan administración en una institución privada (el Instituto Tecnológico de Estudios de Occidente [ITESO]) y en una pública (la Universidad de Guadalajara); los autores muestran que a pesar de que los estudiantes provienen de contextos sociales y culturales distintos, su visión del mundo y del futuro, en lo que concierne al desarrollo profesional, es similar; ambas instituciones manejan un discurso empresarial de éxito y de liderazgo en el que confieren la responsabilidad laboral a los propios egresados.

El contexto institucional constituye un elemento muy importante en la construcción del sentido de los estudios y de la identidad. Las investigaciones realizadas en la UNAM muestran que sus estudiantes reconocen el prestigio de la universidad, su tradición histórica y su importancia para el país; se sienten *privilegiados y orgullosos* por pertenecer a esta casa de estudios y, a la vez, tienen un lazo afectivo ([Sifuentes, 2013](#); [Sánchez, 2011](#); [Cuevas, 2007](#); [Cortés, 2002](#)). De acuerdo con los resultados de [Cuevas \(2007\)](#), la UNAM representa para sus estudiantes su lugar de estudios, su posibilidad de movilidad social, pero también su alternativa de reivindicación social. [Sifuentes \(2013\)](#) también encuentra el fuerte sentido de pertenencia a la institución de quienes estudian en la UNAM y el orgullo que sienten por ser parte de ésta, mismo sentimiento que se antepone a las deficiencias que encuentran cotidianamente en su carrera y con los profesores. La valoración hacia la UNAM contrasta con el débil sentido de pertenencia que tienen quienes cursan en instituciones consideradas, por los mismos estudiantes, con poco prestigio, como el caso de quienes pertenecen al Tecnológico de Ecatepec ([Ramírez, 2013](#)), del Centro Universitario del Sur (Cusur) ([Ramos, 2013](#)) y de la Universidad Veracruzana Intercultural, Región Selvas ([Matus, 2010](#)).

Al tomar como eje de análisis la diferenciación institucional de las universidades privadas en relación con el sentido de los estudios, se ubican las investigaciones de [Cuevas \(2015\)](#), [Pérez \(2013\)](#) y [Médor \(2007\)](#). A través de un análisis de las representaciones sociales, [Cuevas \(2015\)](#) analiza el significado que tiene para los estudiantes pertenecer a instituciones llamadas de perfil bajo, de bajo costo, o bien de absorción de la demanda. La autora encuentra que estudiar allí significa para ellos un *sacrificio*, por el gasto económico que representa para los padres pagar las cuotas. Son familias de escasos recursos que realizan este *sacrificio* porque consideran que es la única manera de que sus hijos continúen los estudios profesionales ya que no pudieron

ingresar a las universidades públicas, su primera opción. Para estos estudiantes significa también un *privilegio* proseguir sus estudios porque es la posibilidad de mejorar su condición actual. Pérez (2013) presenta el caso de una universidad concreta con características similares, en donde los jóvenes, después de varios intentos fallidos por ingresar a las universidades públicas y poniendo en juego su capacidad resiliente, optan por esta universidad privada a pesar de las deficiencias, pues la institución les ofrece un lugar social que los reivindica como estudiantes. Para ellos, la educación superior representa un vehículo institucional que les permite obtener lo que no tienen y, de esta manera, cumplir sus aspiraciones personales y/o laborales.

Dentro del sector de universidades privadas de perfil medio, que atienden a una población con mayores recursos económicos que las instituciones de perfil bajo, Cuevas (2015) sostiene que el *prestigio* de pertenecer a este tipo de universidades representa el elemento central que estructura sus representaciones sociales, a pesar de que reconocen que es menor al prestigio que tienen las universidades llamadas de élite. En lo que se refiere propiamente a las universidades de élite, Médor (2007) apunta que en el ITESO el sentido de los estudios se encuentra ligado a la búsqueda de *distinción o de diferenciación social*, de tal manera que el paso de los alumnos por esta institución refuerza su capital simbólico y social; los estudiantes del ITESO se sienten parte de una clase privilegiada que puede elegir el lugar donde estudia, están satisfechos con la orientación de su universidad y con sus profesores, y se sienten seguros de que se van a cumplir sus altas expectativas laborales.

Ligado a la identidad y desde una perspectiva de género, Andrade (2011) analiza la manera como el acceso a los estudios profesionales transforma las identidades de un grupo de mujeres de la Universidad Veracruzana que provienen de familias de escasos recursos y de baja escolaridad. Sus hallazgos muestran que el acceso a la educación les permite resignificar su papel como mujeres y pasan a segundo plano el rol de amas de casa, de madres o de esposas, dejando atrás el papel tradicional que, en su lugar de origen, se asigna a las mujeres.

Cabe mencionar que también hay investigaciones que han abordado el *sinsentido* de los estudios y de la universidad. A partir de una reflexión en torno a la contraposición de la noción del tiempo institucional y la de los jóvenes, Basaldúa, Núñez, Alcántara y Hernández (2012) sostienen que las instituciones universitarias manejan el discurso de la formación profesional que alude al futuro proyectado sobre los universitarios, es decir, lo que será y no lo que es. Los educandos en ocasiones asumen dicho discurso, pero a la par elaboran los propios y van transitando entre el sentido y el *sinsentido*; sostienen los autores que la valoración social que tiene el estudiante de la universidad, al paso del tiempo se va haciendo cada vez más débil y difusa. Ligado a lo anterior y a partir de una investigación sobre la integración de los jóvenes en el sistema universitario, llevada a cabo por De Garay (2004) en la Universidad Autónoma Metropolitana, el autor encuentra que el interés por los cursos no constituye el eje central de la vida cotidiana de los estudiantes, sino que hay una visión pragmática en la que priva la idea del menor esfuerzo. Sin embargo, los jóvenes transitan con relativo éxito curricular, ya que desarrollan estrategias para lograrlo.

Una vez expuestas las líneas generales de sentido que identifiqué en las investigaciones que menciono, en el siguiente apartado presento con mayor detalle algunas figuras estudiantiles, su contexto y la manera como construyen el sentido.

Las nuevas figuras estudiantiles

La investigación educativa desde hace más de veinte años ha documentado la heterogeneidad estudiantil que se expresa en las diferencias de condiciones entre hombres y mujeres, en el origen socioeconómico, en el tipo de carrera e institución, así como en los procesos educativos relativos

al ingreso, la permanencia, el egreso o la inserción laboral (Guzmán y Saucedo, 2005; Guzmán, 2013). La heterogeneidad estudiantil está asociada a la ampliación de la cobertura educativa, lo que ha permitido el acceso de jóvenes que antes no lograban ingresar al nivel superior. Asimismo, dicha heterogeneidad se encuentra relacionada con la diversificación de la oferta educativa, en términos organizacionales y de orientación académica, e incluso con las propias transformaciones sociales. A partir de la última década, las investigaciones han profundizado en la composición de la población estudiantil al documentar situaciones específicas que han emergido o estudiantes que se han hecho visibles; por ejemplo, la entrada cada vez más frecuente de indígenas a la universidad, los de primera generación, los foráneos, los trabajadores y los de intercambio (Guzmán, 2013 y Guzmán, 2011).

Las investigaciones han mostrado que, en los distintos contextos institucionales y sociales, los estudiantes tienen múltiples experiencias y vivencias (Guzmán y Saucedo, 2015). De acuerdo con lo anterior, la heterogeneidad escolar tiene dos aristas: una de carácter contextual y otra experiencial, lo cual conforma un variado mosaico estudiantil y un mundo universitario cada vez más complejo.

Me refiero a las figuras estudiantiles como esbozos o trazos de las condiciones personales, socioeconómicas y académicas de los estudiantes, los contextos en los que participan, sus vivencias y las experiencias que construyen. No se trata de perfiles definidos a partir de categorías establecidas, así como tampoco de una tipología o clasificación. Desde esta mirada amplia de las figuras estudiantiles, a continuación presento algunas de éstas, su contexto y la manera como procesan el sentido de los estudios. De ninguna manera pretendo agotar la diversidad estudiantil, sino que presento algunos ejemplos con base en tres criterios: 1) las condiciones de vulnerabilidad de los estudiantes; 2) la movilidad espacial que ha ampliado el espectro estudiantil, y 3) los cambios en el perfil tradicional del estudiante. Estos fenómenos dan cuenta de importantes transformaciones institucionales y sociales actuales. Inicio con los estudiantes *indígenas* y con los de *primera generación*, quienes tienen condiciones de alta vulnerabilidad social y económica. Posteriormente presento a los estudiantes *foráneos*, a los *migrantes* y de *intercambio*, quienes construyen el sentido de los estudios en un contexto de movilidad tanto nacional como internacional. Finalmente expongo los casos de los *adultos y padres de familia*, cuya etapa de vida marca el sentido de sus estudios y dan cuenta de la diversidad de los públicos universitarios.

Estudiantes indígenas

El acceso de la población indígena al nivel superior en México ha sido históricamente marginal, lo cual se explica a partir de las condiciones de pobreza de esta población y de la limitada oferta educativa que está a su alcance. Los estudiantes que han logrado ingresar a dicho nivel lo han hecho a partir de un esfuerzo personal y familiar para vencer los obstáculos económicos, sociales y culturales a lo largo de su trayectoria educativa, así como de una gran motivación personal y/o familiar. En las dos últimas décadas se han hecho esfuerzos institucionales por visibilizar a esta población, mostrando sus condiciones, sus particularidades y sus potencialidades. Algunas universidades han puesto en marcha programas de atención a los estudiantes indígenas, y ha sido especialmente importante la creación de las universidades interculturales destinadas a darles cabida.

Las investigaciones realizadas en torno a esta población muestran condiciones económicas de alta precariedad que les dificultan afrontar los gastos que implica una carrera. Adicionalmente, ante la falta de oportunidades educativas en los sitios de origen, hay quienes se trasladan a otros lugares y deben afrontar también los gastos de vivienda, o tienen que trabajar para sostener sus

cursos (Martínez, 2016; Hernández, 2013; Silva y Rodríguez, 2013; Casillas, Badillo y Ortiz, 2010, y Matus, 2010). En lo que respecta al ámbito educativo, es frecuente que los alumnos cuenten con un bajo nivel académico que les dificulta su desempeño, y algunos de ellos tienen barreras lingüísticas (Silva y Rodríguez, 2013; Casillas et al., 2010).

Ingresar a la universidad para quienes provienen de grupos indígenas implica afrontar un mundo nuevo con reglas propias y exigencias académicas para las cuales muchas veces no están preparados. En este contexto de dificultades no es casual que estos jóvenes, a partir de sus vivencias y experiencias, asocien ser estudiantes con un *sacrificio*, en tanto que reconocen las condiciones precarias en las que viven, sumadas al esfuerzo económico de las familias para apoyarlos, como lo documentan Hernández (2013) para el caso de quienes cursan en la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y Martínez (2016) sobre los indígenas *téenek* que migran a Monterrey; *sacrificio* también implica sentirse lejos de su comunidad, de sus amigos y familiares, así como la dificultad para adaptarse a un ambiente cultural distinto al de su lugar de origen.

En el contexto universitario, las investigaciones revelan que los estudiantes suelen participar poco de las actividades sociales y culturales que ofrecen las instituciones. Al parecer, los retos académicos son suficientes y se centran en cumplirlos. De igual manera, conviven principalmente con los compañeros que provienen del mismo lugar de origen y son frecuentes las dificultades para afrontar las diferencias entre los jóvenes de distintas etnias (Silva y Rodríguez, 2013; Casillas et al., 2010, y Matus, 2010).

En la obra de Hernández (2013) se destaca, como un rasgo importante de los indígenas, el *privilegio* y el *orgullo* que sienten por ser estudiantes; reconocen que llegar a la universidad no es la pauta común de los jóvenes indígenas, se saben y se sienten diferentes; consideran que son *privilegiados* porque cuentan con mayores oportunidades futuras; se sienten *orgullosos* frente a ellos mismos y frente a sus familias por haber alcanzado el nivel superior; asumen una gran responsabilidad con la familia que los ha apoyado y que se ha generado expectativas, e incluso en ocasiones con la propia comunidad que los espera a su regreso. Los apoyos y expectativas engendrados muchas veces se traducen en compromiso, pero también en una presión y una atadura frente a los múltiples caminos que se les abren.

Otro elemento de estos trabajos radica en exteriorizar claramente que, ante las condiciones de pobreza en que viven, los estudiantes indígenas encuentran en su preparación académica una oportunidad para salir de esa situación; reconocen las dificultades laborales, pero tienen la fuerte convicción de que al contar con una instrucción universitaria accederán a un trabajo que les brindará mejores condiciones de vida. Para algunos, ser estudiante universitario, como indican Hernández (2013) y Matus (2010), es también una forma de *resistencia* y de reivindicar su identidad indígena, al proyectarse como jóvenes capaces de ejercer su profesión. Se puede concluir que los estudiantes indígenas comparten con otros el sentido *instrumental* de su preparación y, particularmente, el que se encuentra asociado a la movilidad social. Sin embargo, en esta población, la pobreza y la precariedad en la que viven otorgan un sentido particular a su formación académica, dado que el sentido *instrumental* de los estudios se encuentra entrecruzado por el sentimiento de *sacrificio*, *orgullo* y *privilegio*, más cierta postura de *resistencia*.

Estudiantes de primera generación

A partir de la ampliación de la matrícula en los niveles medio superior y superior, nuevos públicos estudiantiles han ingresado a la universidad. Se trata de estudiantes que provienen de familias con bajo nivel educativo y de bajos recursos económicos que anteriormente no tenían acceso a la educación superior. A estos nuevos públicos universitarios se les conoce como *pioneros* o de

primera generación, en tanto que son los primeros del grupo familiar en acceder al nivel superior. Los estudiantes de *primera generación*, al provenir de familias con bajos recursos económicos, no han contado con los apoyos educativos necesarios ni con las condiciones materiales óptimas para prepararse (Ramírez, 2013, y Silva y Rodríguez, 2013). Sus condiciones de precariedad no son muy distintas a las de sus pares indígenas: la diferencia es quizás que no provienen de pueblos originarios y que no necesariamente cambian su lugar de residencia para estudiar.

Los estudiantes de primera generación, por lo regular, no logran ingresar a las carreras e instituciones educativas de mayor demanda y tienen que tomar la opción en la que encuentren un lugar. Frecuentemente ingresan a los Institutos Tecnológicos, o a las Universidades Politécnicas, como lo muestra Ramírez (2013) para el caso del Tecnológico de Ecatepec, y Silva y Rodríguez (2013) para el Tecnológico de Nezahualcóyotl, ambos en el Estado de México. Los estudiantes inician su recorrido universitario con fuertes deficiencias académicas que les dificultan su trayectoria. Al mismo tiempo, el nuevo contexto les resulta ajeno, ya que no tienen los referentes familiares y culturales para hacer frente a las exigencias y a las normas del campo universitario.

Algunos estudiantes de primera generación cuentan con el apoyo familiar aunque éste sea limitado; otros emprenden el camino solos. Frecuentemente las familias sienten orgullo porque sus hijos ingresen a la universidad y se generan expectativas de movilidad social. En general, las experiencias de los llamados estudiantes de primera generación están marcadas por las dificultades de todo tipo. Se afirman conscientes de la situación del mercado de trabajo, y a pesar de ello perfilan una apuesta en la educación superior. Si bien el sentido de los estudios apunta hacia lo *instrumental*, su precariedad y vulnerabilidad social los coloca permanentemente en riesgo de concluir su preparación y lograr las metas laborales y económicas que se han trazado.

Estudiantes foráneos

Como parte del fenómeno de la movilidad espacial se ubican los estudiantes foráneos. Ellos no encuentran en su lugar de residencia la opción de carrera que desean: o bien no les satisface la calidad de la oferta educativa, o no obtuvieron un lugar. Este desplazamiento puede implicar un cambio de municipio o de entidad federativa. De esta manera, no sólo viven una transición entre el bachillerato y la universidad, sino de manera paralela tienen que afrontar un cambio de residencia. Ramos (2013) se centra en los estudiantes foráneos del Cusur, y Martínez (2016), en los indígenas *téneek* que estudian en Monterrey. Las investigaciones muestran que estos jóvenes están muy motivados por prepararse, pero este cambio va acompañado de cuantiosas dificultades de orden práctico y emocional, pues tienen que enfrentarse a un medio desconocido. Además, para muchos resulta difícil alejarse de la familia. Esta situación se suma a las dificultades de conocer y de adaptarse a un nuevo contexto educativo, con nuevas reglas y retos.

Hay estudiantes foráneos que valoran la libertad y el crecimiento que implica alejarse de la familia, de modo que aprovechan para hacerse responsables con libertad. El proceso de transición del bachillerato a la universidad se dificulta cuando los estudiantes no cuentan con recursos socioeconómicos suficientes y tienen que vivir en condiciones inestables o trabajar para sostenerse económicamente. Asimismo, la precariedad financiera les impide visitar con frecuencia su lugar de origen y esto los mantiene alejados, y muchas veces nostálgicos. En este proceso la presencia de los pares es muy importante en términos de acompañamiento y de ayuda, pues promueven los agrupamientos entre quienes provienen del mismo lugar o viven una situación similar. Los apoyos institucionales —becas, ayudas para transporte o dispositivos de integración— resultan también de gran utilidad y les permiten estudiar en mejores condiciones. De esta manera, el sentido de los estudios —que bien puede tener un carácter de interés profesional, de movilidad social o de

crecimiento personal— se construye en un contexto de múltiples dificultades. Los estudiantes que se integran en términos sociales y académicos son aquellos que logran vencer los obstáculos y aprovechar las ventajas de estar lejos de la familia.

Estudiantes migrantes

En el contexto de la globalización y de las transformaciones del papel social de la educación se han hecho presentes o visibles nuevas figuras relacionadas con la movilidad internacional, como ocurre con los estudiantes migrantes y de intercambio.

Los estudiantes migrantes internacionales, al igual que los foráneos, cambian su lugar de residencia para poder prepararse. En el contexto de la migración México-Estados Unidos, [Cortez, García y Altamirano \(2015\)](#) analizan específicamente el caso de los migrantes de retorno en México. Se trata de jóvenes mexicanos indocumentados que vivieron desde pequeños en Estados Unidos, pero que ante las políticas discriminatorias y el alto costo de los estudios en ese país no pueden continuar los estudios universitarios y deciden regresar a México para cumplir su aspiración de ser profesionistas. No obstante, enfrentan adversidades administrativas, económicas, familiares, culturales y lingüísticas tanto para dejar su lugar de residencia como para insertarse en una universidad mexicana.

En un contexto completamente desfavorable, despliegan una variada gama de estrategias para resolver su sustento económico, para encontrar un lugar para vivir y para ingresar y permanecer en instituciones que les resultan completamente extrañas. El sentido de estudiar tiene un carácter instrumental que se orienta hacia la inserción en el mercado de trabajo, como muchos otros; sin embargo, va también acompañado de un sentido *reivindicativo* de su condición de indocumentados y marginados, en tanto que les permite construirse una identidad como estudiantes universitarios. Además, elaboran una nueva identidad imaginaria desde la cual perfilan nuevos proyectos para continuar un posgrado, regresar a Estados Unidos con otro estatus, o buscar nuevos caminos en otros países. Si bien la obra referida antes se centra en un caso particular de migración, su importancia radica en que este fenómeno no había sido visibilizado por la investigación educativa, de suerte que abre preguntas que apuntan hacia otro tipo de migraciones y su relación con el sentido de los estudios.

Estudiantes de intercambio

Los estudiantes de intercambio se ubican claramente en los contextos de la globalización y de la movilidad educativa, pues a diferencia de los estudiantes foráneos o migrantes, ellos han cambiado su lugar de residencia de manera temporal y sus experiencias han sido documentadas por diversos autores: [Sieglin y Zúñiga \(2010\)](#) para el caso de quienes cursan ingeniería y ciencias naturales en la Universidad Autónoma de Nuevo León y que viajaron a Alemania, [González \(2009\)](#) sobre los estudiantes de la Universidad Veracruzana que realizaron estancias también en Alemania, mientras que [Gómez \(2007\)](#) se centra en los de la carrera de derecho de la Universidad de Colima que viajaron a diversos países.

Los programas de movilidad estudiantil se han promovido con mayor fuerza desde hace una década, a partir de las propuestas de internacionalización y de flexibilidad curricular. Los participantes en dichos programas están inscritos en la última fase de su preparación y cursan por un periodo semestral en alguna institución extranjera que revalida sus estudios. Comúnmente son estudiantes destacados que, a través de concurso o de un proceso de selección, se han hecho

acreedores a una beca y/o que cuentan con recursos económicos sólidos (sus familias pueden cubrir o complementar los gastos que implica una estancia en el extranjero).

En la mayoría de los casos los estudiantes de intercambio están motivados por su carrera y buscan, por medio de los programas de intercambio, la posibilidad de conocer nuevos lugares y tener experiencias distintas. Al encontrarse en nuevos contextos sociales e institucionales viven esta etapa con gran intensidad, dado que prepararse fuera de su lugar de origen los enfrenta a retos y desafíos. Esta situación no está ausente de dificultades de adaptación, de sentimientos nostálgicos hacia la familia y los amigos, de apuros para contar con las condiciones mínimas para su estancia, de barreras culturales y lingüísticas, así como de contrariedades para comprender e integrarse al ámbito universitario al que arriban.

Para los jóvenes que logran adaptarse, el interés por los estudios y por aprender pasa ocasionalmente a un segundo plano, pues las experiencias personales tales como vivir lejos de su familia, sentirse independientes o ampliar su espectro de relaciones tienen mucho mayor peso que los conocimientos que pueden adquirir durante su estancia. Asimismo la experiencia de estudiar fuera les permite confrontar lo que les ofrece su propia institución educativa de origen con la universidad de acogida. En ocasiones los estudiantes encuentran evidencias de las deficiencias de las instituciones mexicanas, pero en otras revaloran lo que su país les ofrece. Es importante mencionar que la estancia en el extranjero les abre nuevos horizontes de vida, e incluso hacen referencia al interés por realizar cursos de posgrado en el extranjero o por trazar proyectos laborales en otros países al egresar de la licenciatura.

Estudiantes jóvenes, adultos y padres de familia

Los estudiantes universitarios que tienen una trayectoria continua se sitúan en la etapa propiamente juvenil, la cual suele estar marcada por actividades y formas asociadas a una manera libertaria de vida, a la socialidad, a las relaciones amorosas, al placer, entre otros muchos otros elementos. Se ha documentado ampliamente la heterogeneidad de los jóvenes, haciendo énfasis en que no se reduce a una etapa biológica, sino que engloba las múltiples experiencias y maneras de vivir la juventud de acuerdo con las condiciones sociales de existencia, sumadas a los contextos culturales y de época (De Garay, 2008, y Guzmán, 2013). Para Dubet (2005), la condición estudiantil es una experiencia juvenil, ya que considera que los estudiantes forman parte de la juventud, definida ésta por condiciones de vida que sobrepasan la universidad. Para destacar este rasgo, Weiss (2012) y De Garay (2004) han propuesto el abordaje de los estudiantes como jóvenes estudiantes.

Si bien, la mayor parte de los estudiantes son jóvenes, es importante reconocer que hay adultos que también se preparan, o que tienen condiciones particulares de vida que no les permiten desplegar y disfrutar la vida juvenil. Estos casos, que se presentan a continuación, se refieren a quienes son padres y que tienen la responsabilidad del sostén económico y de la crianza de los hijos.

La investigación de Preciado, Acuña, García y Kral (2009), basada en estudiantes padres y madres de Colima, reporta que las mujeres no planearon su embarazo y se enfrentaron a una nueva situación que dificultó sus estudios y que les planteó nuevas necesidades. La falta de tiempo es un elemento nuevo que marca sus experiencias. En su mayoría son madres solteras y, por ello, tienen que recurrir a la ayuda de la familia para el cuidado del hijo, mientras que los compañeros y amigos de la universidad las apoyan para resolver las exigencias escolares. Independientemente del sentido que atribuían a los estudios antes del embarazo, ante esta nueva condición la preparación académica se resignifica y se vuelve un medio necesario para obtener un empleo profesional que

les permita sostener a los hijos. Los hombres que son padres y que asumen su responsabilidad como tales buscan un empleo que les permita afrontar su nueva condición. Se puede observar que cada uno de ellos asume el rol tradicional: las mujeres como responsables de la crianza y los hombres como proveedores económicos.

Tanto a los hombres como a las mujeres, la condición de padres los lleva a plantearse el sentido de los estudios como un medio necesario para afrontar el sustento, no en abstracto, sino el de los hijos o el de una nueva familia. Antes que abandonar la universidad, esta situación los obliga a permanecer y a cumplir con su doble condición de estudiantes y de padres.

Arvizú (2016) también se interesa por las estudiantes que son madres y que, por este hecho, salen del modelo normativo y de la idea tradicional de la figura estudiantil. Se centra en el caso de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), unidad Azcapotzalco, y distingue a las estudiantes que iniciaron la maternidad antes de ingresar a la universidad y las que lo hicieron durante los cursos. La segunda situación corresponde a la documentada por Preciado et al. (2009) en el caso de Colima; sin embargo, Arvizú (2016) advierte que también hay casos de escolares que decidieron y planearon ser madres. Desde una perspectiva de género, reconoce las dificultades de las estudiantes en el ejercicio de la maternidad y, al igual que en el caso de Colima, Arvizú (2016) encuentra que las madres estudiantes buscan, a través de la instrucción universitaria, mejores oportunidades sociales y laborales para ellas y para sus hijos, al tiempo que buscan erigirse como un ejemplo para éstos.

Un caso también marcado por el ciclo de vida es el de los estudiantes adultos que presentan Arvizú (2016), Bolio (2003) y Mata (2013), quienes por razones familiares, personales o económicas abandonaron sus cursos cuando eran jóvenes, o bien simplemente no pudieron realizarlos en esa etapa de su vida.

Arvizú (2016) y Bolio (2003) se centran en las mujeres adultas que estudian en la UAM Azcapotzalco, cuyos hijos ya no requieren del cuidado materno y, por ello, cuentan con condiciones para iniciar o retomar un proyecto escolar. Arvizú (2016), como se mencionó antes, ubica a estas mujeres como las que iniciaron la maternidad antes de ingresar a la universidad, de modo que en ellas la decisión de estudiar adquiere un sentido de recuperar deseos que no fueron cumplidos, o bien de iniciar un camino personal de superación o de reencuentro consigo mismas. Arvizú (2016) también encuentra que estas mujeres valoran la universidad como un espacio de generación de conocimiento y están motivadas por vivir nuevamente la experiencia escolar, por sentirse estudiantes más que amas de casa, es decir, el sentido personal que marca sus experiencias va acompañado muchas veces del deseo de trazar nuevos proyectos laborales, de mejorar su condición económica y de poder ofrecer un futuro mejor para sus hijos. La decisión de estudiar en la etapa adulta implica reacomodos y negociaciones familiares ante responsabilidades en el hogar que se cumplían con anterioridad; asimismo, la inserción en el mundo escolar cambia las rutinas, tiempos y espacios de quienes se encontraban laborando.

Más allá de la condición de género, Mata (2013) documenta el caso de los estudiantes adultos del Sistema de Educación Abierta de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. La autora encuentra en ellos interés y motivación por estudiar, pues intentan cumplir con las exigencias escolares; pero la acreditación no es el móvil principal por el que estudian, sino el disfrute, de allí que tienen sus propios ritmos y, de esta manera, buscan un espacio para estudiar y hacerlo compatible con sus actividades. Se puede concluir que los estudiantes adultos muestran claramente el sentido de los estudios como una reivindicación personal, como un medio para reorientar un camino iniciado, para insertarse en el mercado de trabajo, para lograr su independencia económica, o bien, para resarcir viejos deseos; exhiben también una manera libertaria de prepararse que se aleja de las exigencias de la lógica escolar, demostrando que no todos los estudiantes son jóvenes.

Balance final

A través de las distintas figuras estudiantiles se ha podido revelar un diverso y complejo mosaico universitario, no sólo por las características de los estudiantes y sus condiciones, sino por las múltiples experiencias y maneras de vivir los estudios. Como se ha podido observar, la emergencia o visibilidad de las figuras está ligada a las transformaciones del sistema educativo del nivel superior. Concretamente destacan los procesos de internacionalización, la diversificación de la oferta educativa y la segmentación del sistema con opciones de distinta calidad que ofrecen oportunidades distintas. Asimismo, la desigualdad social que se expresa en las inequidades educativas marca las dinámicas institucionales.

Cabe señalar que la heterogeneidad estudiantil también ha dado lugar a transformaciones institucionales, es decir, se han abierto opciones educativas como las Universidades Interculturales o los nuevos *campus* universitarios en regiones donde no existían. Incluso al interior de las universidades existentes, las autoridades se han visto obligadas a abrir nuevos espacios y departamentos de atención para adecuarse a una demanda cada vez más diversa que presenta nuevas necesidades. Éste no ha sido un proceso fácil ni tampoco acabado, sino que está en marcha y que deberá continuar para afrontar los retos que presenta un mundo estudiantil diverso.

Las investigaciones presentadas manifiestan que los sentidos conferidos a los estudios son múltiples, se entrecruzan, se confrontan y se negocian. Se puede observar también que los alumnos construyen el sentido de los estudios como parte del sentido de sus propias vidas.

El sentido del trabajo de tipo *instrumental* aparece como predominante, particularmente la orientación hacia la búsqueda de un trabajo profesional que permita a los estudiantes ejercer en el área que se han formado, pero, sobre todo, el sentido *instrumental* se relaciona con el sustento o la estabilidad económica. El deseo de movilidad social está presente, principalmente en quienes provienen de familias con bajos recursos, como sucede con los *indígenas*, los de *primera generación* y quienes estudian en universidades privadas de absorción de la demanda. Los estudiantes *padres de familia* también buscan, a través de los estudios, un futuro mejor para sus hijos. En otros casos, se orientan a mantener un estatus igual al de su familia de origen, aspecto que más claramente se observa entre quienes provienen de universidades privadas de perfil medio y de élite, pues buscan mantener los privilegios de que siempre han gozado.

Los estudiantes están conscientes de que el mercado de trabajo ofrece pocas oportunidades. Sin embargo, la preparación universitaria se constituye en un recurso posible para intentar cumplir con sus metas. Hay quienes se muestran optimistas al poner en juego los recursos con los que cuentan; seguramente algunos lo lograrán y otros, por lo menos, lo intentarán.

Más allá del sentido *instrumental*, hay estudiantes para quienes los estudios se constituyen en fuente de placer, en un fin en sí mismo o en un medio que responde a sus intereses existenciales o intelectuales; su preocupación no está fincada en el mercado de trabajo, como tampoco en los bienes materiales que se deriven; no tienen clara la manera como resolverán su vida material, pero por el momento dan cauce a sus preocupaciones.

Las diferencias del sentido de los estudios de acuerdo con las carreras son muy claras, ya que en la elección de éstas van implícitos los gustos e intereses, así como las oportunidades que ofrece cada campo. Las diferencias institucionales también están presentes, pues los estudiantes permanecen conscientes de que no todas las universidades ofrecen la misma calidad, las mismas oportunidades, ni tienen igual prestigio. Además de las diferencias institucionales, los estudiantes saben que no todos los jóvenes tienen la oportunidad de estudiar; para algunos, hacerlo significa un privilegio. El origen socioeconómico aparece y constituye el telón de fondo desde el cual se orientan los estudios: en algunos casos resulta un factor determinante y en otros no tiene peso.

Las investigaciones muestran que hay estudiantes que encuentran un lugar en el mundo a través de los estudios universitarios, un sentido de pertenencia a la institución que los lleva a perfilar su propia identidad o a reconstruirla, sobre todo quienes desean cambiar su estatus presente. En este mismo sentido, para algunos estudiar es un motivo de orgullo, una forma de resistencia, de reivindicación personal o de rechazo a los roles socialmente asignados, como es el caso documentado de los indígenas, de las mujeres de primera generación, de las madres que retoman los estudios, de los adultos o de los migrantes. Los estudios también se proyectan a futuro y abren la posibilidad de nuevas identidades.

A través de las investigaciones se muestra que el sentido de los estudios es distinto según la época de vida de los estudiantes: quienes pueden hacerlo durante su etapa juvenil viven una tensión y una negociación constantes entre las actividades propias de los jóvenes y los estudios; quienes estudian en la etapa adulta tienen un deseo por reorientar su camino, por realizar lo que no pudieron o no quisieron durante su juventud, en cuyo caso la preparación se torna una reivindicación personal, una oportunidad por cambiar el rumbo de sus vidas. Se ha observado también que el sentido de los estudios es cambiante, y hay quienes iniciaron con objetivos que se transformaron a partir de sus experiencias y situaciones personales, como quienes se enfrentaron a la maternidad o a la paternidad durante los estudios. Un caso especial es el de los estudiantes de intercambio, quienes a través de la movilidad construyeron nuevas experiencias y se plantearon retos que se antepusieron o sobrepasaron temporalmente el interés de los estudios que habían tenido en un inicio.

Hay estudiantes para quienes prepararse significa librar una lucha, como aquellos con grandes dificultades económicas, pero también lo es para quienes cruzan fronteras, como los foráneos o los migrantes, o quienes distribuyen su tiempo con el cuidado de los hijos, o los que estudian en universidades privadas de perfil bajo; de ahí que algunos asocien la condición estudiantil como un *sacrificio*, mientras que para otros los estudios son parte de un proceso casi natural de transición entre el bachillerato y el nivel superior, circunstancia que asumen porque les corresponde cumplirla como jóvenes.

A través de las investigaciones, la alta valoración por los estudios universitarios, ya sea de tipo *instrumental* o *expresivo*, se asoma en el deseo que manifiestan los estudiantes por continuar un posgrado. Sin embargo, no se puede soslayar que también aparece en algunos un *sinsentido* de los estudios, una falta de interés que revela que los objetivos institucionales no logran atraerlos.

A partir de la revisión expuesta quedan abiertas varias preguntas de investigación y aspectos por profundizar. Resultaría importante continuar con el análisis de los sentidos de los estudios que construyen los estudiantes de las distintas carreras y modalidades institucionales, así como en el de las figuras estudiantiles particulares de las universidades, de acuerdo con sus adscripciones políticas y culturales. El origen socioeconómico y el género son dimensiones de análisis relevantes, y es importante continuar analizándolas.

Se perfila como una interesante línea de investigación conocer las transformaciones del sentido de los estudios a través del tiempo y a partir de las experiencias de los estudiantes una vez egresados de la universidad e insertos en el mercado de trabajo. Esta línea permitiría abordar las valoraciones retrospectivas de los estudios, las resignificaciones y, sobre todo, si fueron cumplidas las expectativas que se fincaron en su momento como estudiantes.

Ha sido un gran avance conocer el sentido de los estudios para los educandos indígenas; se requiere ahora profundizar en las diferencias de quienes provienen de las distintas etnias y regiones. Del mismo modo resultará significativo ampliar y ahondar la investigación hacia otro tipo de estudiantes vulnerables como los que tienen alguna discapacidad. Queda abierto también el análisis para los diferentes tipos de migrantes, ya que sólo han sido documentados los de retorno.

Si bien el mundo estudiantil parece inabarcable, se puede por lo menos continuar el camino para avanzar y completar este panorama.

Referencias

- Andrade, Lourdes. (2011). *Educación superior y transformación de las identidades femeninas: el caso de la Universidad Veracruzana en los albores del siglo XXI [tesis para obtener el grado de Maestría en Investigación Educativa]*. Xalapa: Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad Veracruzana.
- Arvizú, Vanessa. (2016). *Madres en la universidad: una exploración a las trayectorias educativas y cursos de vida de las estudiantes de la UAM-A [tesis para obtener el grado de Maestría en Sociología]*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Basaldúa, Jorge, Núñez, Mercedes, Alcántara, Ariel y Hernández, Juan. (2012). Construir sentido en el contrasentido. Universitarios-Universidad, una relación mediada por el tiempo. Interioridad, subjetivación y conflictividad. In *Conferencias magistrales de la Cátedra Alain Touraine*. Puebla: Universidad Iberoamericana.
- Bolio, Martha. (2003). Mujeres adultas y educación superior: análisis de la complementariedad de roles. In *VII Congreso Nacional de Investigación Educativa*. Jalisco: Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C. Universidad de Guadalajara.
- Casillas, Miguel Ángel, Badillo, Jessica y Ortiz Méndez, Verónica. (2010). Estudiantes indígenas en la Universidad Veracruzana. Una aproximación a su experiencia escolar. En Aldo Colorado y Miguel Ángel Casillas (Eds.), *Estudios recientes en educación superior. Una mirada desde Veracruz*. Xalapa: Biblioteca Digital de Investigación Educativa Universidad Veracruzana [consultado 10 Ene 2016]. Disponible en: www.uv.mx/bdie
- Castañeda Rentería, Liliana Ibeth y Médor, Bertho Ducange. (2010). Formación profesional y visión del mundo. El caso de la Licenciatura en Administración de dos IES mexicanas. En Jesús Ruiz Flores, Rosalía López Paniagua, y Sergio Lorenzo Sandoval Aragón (Eds.), *Procesos formativos y estructuración regional de los mercados de trabajo* (pp. 197–212). Guadalajara: Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de la Ciénega.
- Chávez, Guadalupe. (2005). Identidad, valores y ética en la formación de los historiadores de la Universidad Autónoma de Nuevo León. *Reencuentro*, 43, 52–60.
- Cortés Vargas, Daniel. (2002). *Historia, racionalidad institucional e identidad universitaria: la identidad institucional de la UNAM desde la perspectiva de los estudiantes [tesis para obtener el grado de Maestría en Estudios Políticos y Sociales]*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- Cortez, Danahé. (2015). *Los proyectos laborales de los estudiantes que trabajan: aprendizajes, expectativas y estrategias [tesis para obtener el grado de Maestría en Innovación Educativa]*. Hermosillo: Universidad de Sonora.
- Cortez, Nolvía, García, Arellys y Altamirano, Adriana. (2015). Estudiantes de retorno en México: estrategias emprendidas para acceder a una educación universitaria. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 20(67), 1187–1208.
- Cuevas, Yazmín. (2015). La institución privada en México Representaciones sociales de estudiantes: privilegio y prestigio. *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, 6(16), 46–66 [consultado 1 Oct 2016]. Disponible en: <https://ries.universia.net/article/view/1115/institucio-superior-privada-mexico-representaciones-sociales-estudiantes-privilegio-prestigio>
- Cuevas, Yazmín. (2007). Representaciones sociales de estudiantes y profesores. La UNAM, el segundo hogar. En Juan Manuel Piña Osorio (Ed.), *Prácticas y representaciones en educación superior* (pp. 49–84). México: ISSUE-UNAM, Plaza y Valdés.
- De Garay, Adrián. (2004). *Integración de los jóvenes en el sistema universitario. Prácticas sociales académicas y de consumo cultural*. México: Pomares.
- De Garay, Adrián. (2008). Los jóvenes universitarios mexicanos: ¿son todos iguales? En María Herlinda Suárez Zozaya y José Antonio Pérez Islas (Eds.), *Jóvenes universitarios hoy* (pp. 205–222). México: UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- Dubet, François (2005). Los estudiantes. *Revista de Investigación Educativa* [consultado 22 Abr 2013]. Disponible en: <http://www.uv.mx/cpue/num1/inves/completos/Dubet.pdf>
- Gómez, Angélica. (2007). *Movilidad Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Colima [tesis para obtener el grado de Maestría en Pedagogía]*. Colima: Facultad de Pedagogía, Universidad de Colima.
- González, Itzel. (2009). *Análisis de las experiencias de los estudiantes de la Universidad Veracruzana que han realizado una estancia o viaje a Alemania [tesis para obtener el grado de Maestría en Investigación Educativa]*. Xalapa: Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad Veracruzana.
- González Rey, Fernando. (2009). Las categorías de sentido, sentido personal y sentido subjetivo en una perspectiva histórico-cultural: un camino hacia una nueva subjetividad. *Universitas Psychologica*, 9(1), 241–253 [consultado 10 Ago 2016]. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rups/v9n1/v9n1a19>

- Guzmán, Carlota. (2013). Experiencias, significados e identidades de los estudiantes de nivel superior. En Claudia Saucedo, Carlota Guzmán, Etelvina Sandoval, y Jesús Galaz (Eds.), *Estudiantes, maestros y académicos en la investigación educativa en México 2002-2012. Estado de conocimiento*. México: COMIE, ANUIES.
- Guzmán, Carlota. (2011). Avances y retos en el conocimiento sobre los estudiantes de educación superior mexicanos en la primera década del siglo XXI. *Perfiles Educativos*, 33(Número especial), 91–101.
- Guzmán, Carlota y Saucedo, Claudia. (2015). Experiencias, vivencias y sentidos en torno a la escuela y los estudios. Abordajes desde las perspectivas de alumnos y estudiantes. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 20(67), 1019–1053.
- Guzmán, Carlota y Saucedo, Claudia. (2005). La investigación sobre alumnos en México: recuento de una década (1992–2002). En Patricia Ducoing (Ed.), *La investigación educativa en México* (pp. 641–832). México: COMIE, Instituto Politécnico Nacional.
- Hernández, Magaly. (2013). Las representaciones sociales de los estudiantes indígenas sobre el ser universitario. En Carlota Guzmán (Ed.), *Los estudiantes y la universidad: integración, experiencias e identidades* (pp. 179–2011). México: ANUIES.
- Iturriaga, Eugenia. (2012). Los estudiantes de antropología dentro del contexto universitario yucateco. En Miguel Güemez y Roxana Quiroz (Eds.), *Jóvenes y globalización en el Yucatán de hoy*. Mérida: Universidad Autónoma de Yucatán.
- Martínez, Julieta (2016). Elementos del contexto sociocultural de origen que inciden en la decisión migratoria de los estudiantes universitarios huastecos residentes en Monterrey. *Universidades-UDUAL*, 68, 23–50.
- Mata, Margarita. (2013). El tiempo de estudio en los alumnos del Sistema de Universidad Abierta en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. En Carlota Guzmán (Ed.), *Los estudiantes y la universidad: integración experiencias e identidades* (pp. 245–270). México: Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).
- Matus, María Luisa. (2010). *Diversidades e identidades de los estudiantes universitarios en sus experiencias escolares. El caso de la Universidad Veracruzana Intercultural, Región Selvas [tesis para obtener el grado de Maestría en Investigación Educativa]*. Xalapa: Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad Veracruzana.
- Médor, Ducange. (2007). *Entre destino de clase y principio de distinción. El sentido de la elección de universidades y las expectativas profesionales de los estudiantes del ITESO [tesis para obtener el grado de Maestría en Gestión y Políticas de Educación Superior]*. Guadalajara: Centro Universitario de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Guadalajara.
- Pérez, Brenda. (2013). *De ser «rechazado» a ser estudiante en una universidad privada de medio costo. La experiencia de aceptar y asimilar el ingreso a la Universidad Insurgentes, Plantel Xola [tesis para obtener el grado de Maestría en Ciencias con especialidad en Educación]*. México: Departamento de Investigaciones Educativas, CINVESTAV.
- Piñero, Silvia. (2005). *Una aproximación a las representaciones de la profesión desde el capital cultural de los jóvenes: el caso de enfermería y medicina de la Universidad Veracruzana [tesis para obtener el grado de Maestría en Investigación Educativa]*. Xalapa: Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad Veracruzana.
- Preciado, Florentina, Acuña, Mírtea, García, María Elena y Kral, Karla K. (2009). *La influencia del género en la vida académica de estudiantes de educación superior gestantes, madres y padres*. Colima: Universidad de Colima.
- Ramírez, Rosalba. (2013). *Cambiar, interrumpir o abandonar. La construcción de experiencias de los estudiantes en su tránsito por una institución de educación superior tecnológica*. México: Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).
- Ramos, María Claudia. (2013). Integración universitaria de estudiantes foráneos. En Carlota Guzmán (Ed.), *Los estudiantes y la universidad: integración, experiencias e identidades* (pp. 157–179). México: Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).
- Rentería, Daniela. (2012). *Posibilidades de autorrealización: Significados de la educación superior y proyecto de vida en estudiantes universitarios de Tijuana [tesis para obtener el grado de Maestría en Estudios Culturales]*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Rodríguez, Elva. (2006). *Bienestar subjetivo en estudiantes de la Universidad de Sonora [tesis para obtener el grado de Maestría en Innovación Educativa]*. Hermosillo: Universidad de Sonora.
- Romo, José. (2009). *Jóvenes universitarios de Aguascalientes. Procesos identitarios y reflexividad moderna [tesis para obtener el grado de Doctorado en Ciencias con especialidad en Investigación Educativa]*. México: Departamento de Investigaciones Educativas, CINVESTAV.
- Sánchez, Alma. (2011). Estudiantes de la FES-Acatlán e identidades universitarias. In *XI Congreso Nacional de Investigación Educativa*. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C.-UNAM.
- Sieglin, Veronika y Zúñiga, María. (2010). «Brain drain» en México. Estudio de caso sobre expectativas de trabajo y disposición hacia la migración laboral en estudiantes de Ingeniería y Ciencias Naturales. *Perfiles Educativos*, 32(128), 55–79.

- Sifuentes, Valentina. (2013). *Las representaciones sociales de la educación superior de los estudiantes de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán-UNAM [tesis para optar por el grado de Maestra en Estudios Políticos y Sociales]*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- Silva, Marisol y Rodríguez, Adriana. (2013). ¿Cómo viven su primer año universitario los jóvenes provenientes de los sectores de pobreza? En Carlota Guzmán (Ed.), *Los estudiantes y la universidad: integración, experiencias e identidades* (pp. 95–128). México: Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).
- Weber, Max. (1964). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weiss, Eduardo. (2012). Los estudiantes como jóvenes. El proceso de subjetivación. *Perfiles Educativos*, 34(135), 134–148.

Artículo

Evaluación de la producción científica de sustentabilidad ambiental en un centro público de investigación (CPI) del Conacyt (1982-2012)

Assesment of the environmental sustainability scientific production in a Conacyt's Public Research Institution (PRI) (1982-2012)

Alan Celaya Lozano^{a,*}, Diana Luque Agraz^b,
Jaqueline García Hernández^c, José Antonio
Amozurrutia de María y Campos^d, Juan Martín Preciado Rodríguez^b,
Jesús Laborín Álvarez^b y Rafael Enrique Cabanillas López^e

^a Departamento de Ciencias Ambientales del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD),
Hermosillo, Sonora, México

^b Coordinación de Desarrollo Regional del CIAD, Hermosillo, Sonora, México

^c Coordinación de Aseguramiento de Calidad y Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales del CIAD,
Guaymas, Sonora, México

^d Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la UNAM,
Ciudad de México, México

^e Departamento de Ingeniería Química de la División de Ingeniería de la Unison, Hermosillo, Sonora, México

Recibido el 4 de diciembre de 2015; aceptado el 7 de abril de 2017

Disponible en Internet el 30 de mayo de 2017

Resumen

La crisis hídrica, climática y de biodiversidad ha sido reconocida como un riesgo global por organismos internacionales y nacionales. Los Centros Públicos de Investigación (CPI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) son estratégicos para orientar la política pública ambiental hacia mayores niveles de eficiencia. Sin embargo, los CPI carecen de un sistema de evaluación de su desempeño desde una perspectiva de justicia ambiental. Para contribuir en este sentido, evaluamos la producción científica de sustentabilidad ambiental (PCSA) en un CPI caso de estudio, de 1982 a 2012, así como su impacto a nivel académico y social. Concluimos que el contexto político federal ha privilegiado el desarrollo de temáticas de investigación

* Autor para correspondencia.

Correo electrónico: alan.celaya@ciad.mx (A. Celaya Lozano).

orientadas a fortalecer al sector productivo privado, mientras que el tema ambiental, si bien es parte de la agenda de ciencia y tecnología, continúa siendo un tema sectorizado y de escaso interés público y privado. © 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Palabras clave: Crisis ambiental; Producción científica; Sustentabilidad ambiental; Centros Públicos de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt); México

Abstract

A hydrological, climatic and biodiversity crisis is recognized by several major international organizations. Although they are strategic in the development of public policy addressing such environmental issues, Conacyt's Public Research Institutions (PRI) lack a systematic method for addressing their own performance when it comes to environmental justice. To contribute in this objective, we evaluated the environmental sustainability scientific production (ESSP) and its social and academic impact in one PRI between the years of 1982 and 2012. We conclude that priorities at the federal level continue to prioritize other lines of research which are oriented towards the support of productivity in the private sector. At the same time while the environment continues to be recognized as part of a research agenda, it is of little interest to the public and private sectors.

© 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Keywords: Environmental crisis; Scientific production; Environmental sustainability; National Council of Science and Technology (Conacyt)-Research Public Centers; Mexico

Introducción

En sus reportes anuales sobre los riesgos globales, el Foro Económico Mundial¹ introdujo, desde el año 2011, la categoría ambiental dentro de las cinco de mayor impacto al lado de las categorías económica, geopolítica, societal y tecnológica. Hasta el año 2017, los riesgos globales sobre la crisis hídrica, el cambio climático y la crisis de la biodiversidad se han mantenido simultáneamente con la escalada en la fabricación de armas de destrucción masiva, la polarización social y la migración forzada (WEF, 2017). Esta tendencia ambiental se reconoce también en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de México, 2013-2018, el cual además afirma que ha derivado en una mayor vulnerabilidad de amplios sectores de la sociedad mexicana (Secretaría de Gobernación, 2013).

En este contexto, el desarrollo científico, tecnológico y de innovación en México juega un papel crucial para atender los riesgos ambientales. Sin embargo, las instituciones académicas se han orientado principalmente a evaluar aspectos administrativos y académicos desde una visión cuantitativa de la producción científica. Estos sistemas de evaluación inhiben el desempeño institucional en materia ambiental dirigido, por lo regular, a observar los procesos de «coeficiencia» institucional que se enfocan en la reducción del consumo de agua, de luz y la disposición de residuos sólidos, entre otros rubros.

Ante esta problemática, los Centros Públicos de Investigación (CPI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) aparecen como instituciones estratégicas ya que representan la

¹ World Economic Forum (WEF), por sus siglas en inglés.

segunda fuerza de investigación en México, después de las instituciones de educación superior, y forman en la actualidad uno de los principales instrumentos del gobierno para vincular la ciencia y la tecnología con la sociedad (Conacyt, 2012).

El presente trabajo tiene por objetivo evaluar la producción científica de sustentabilidad ambiental (PCSA) dentro de un CPI caso de estudio. Pretendemos analizar el desarrollo contextual de este tipo de producción a nivel institucional para, de esta forma, contar con elementos capaces de orientar los procedimientos internos y lograr una mejor respuesta científica y tecnológica al desafío ambiental contemporáneo.

El artículo consta de nueve apartados: el primero expone los antecedentes de vinculación de la política ambiental y de la política en ciencia y tecnología; el segundo sintetiza una perspectiva teórica crítica que da luz al concepto de sustentabilidad ambiental; el tercer apartado refiere los antecedentes metodológicos sobre las evaluaciones en torno al desempeño ambiental a nivel institucional; el cuarto describe las características generales del CPI, caso de estudio; el quinto explica la metodología aplicada para identificar y analizar la PCSA; el sexto, el séptimo y el octavo examinan los resultados de la investigación, desde la caracterización de la PCSA, el análisis del contexto institucional y el impacto de la PCSA. El último apartado muestra las conclusiones.

Política ambiental y vinculación científica

El gobierno de México muestra avances sustantivos en materia ambiental. La administración pública federal cuenta con un sector liderado por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)², sector que viene respaldado por el marco jurídico del medio ambiente, compuesto por más de 15 leyes federales³ a las que se suman las estatales, los reglamentos del sector y las normas oficiales. Asimismo, México está presente activamente en la agenda ambiental internacional, participando en al menos 90 acuerdos y protocolos vigentes.

El desarrollo científico y tecnológico de México también exhibe avances considerables. Prueba de ello es el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Conacyt, el cual —para el 2015— alcanzó la cifra de 23,315 investigadores, distribuidos proporcionalmente en siete áreas de conocimiento y ubicados en todos los estados de la república. Sin embargo, sólo un 3.8% trabaja la temática ambiental de manera sustantiva, aunque debemos señalar que para el año 2015 el Conacyt tenía registradas 10 redes de investigación nacionales con temáticas ambientales.

El desarrollo científico nacional ha sido un importante insumo en el diseño de la institucionalidad ambiental, oficial y ciudadana; destacan el reconocimiento del agua como derecho humano —implementado en el artículo cuarto de la Constitución de México durante el 2010—, la creación del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) o la propuesta ciudadana de la Ley General de Aguas (LGA)⁴, entre otros.

² El sector ambiental del gobierno federal de México se compone por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), a la que se integran la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA); la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp); la Comisión Nacional del Agua (Conagua); la Comisión Nacional Forestal (Conafor); la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio); el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA); el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa).

³ El marco jurídico federal del medio ambiente está compuesto por más de 15 leyes, entre ellas la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley de Bioseguridad, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Cambio Climático, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, entre otras (www.semarnat.gob.mx; www.diputados.gob.mx).

⁴ Véase en www.aguaparatodos.com.org

No obstante, el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 ratifica que la degradación ambiental de México «continúa» (Secretaría de Gobernación, 2013). En el año 2011, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) señaló que dicha degradación representó un costo económico equivalente al 6.9% del producto interno bruto; las afectaciones por el cambio climático produjeron alrededor de 5,000 muertes, con un costo de 250,000 millones de pesos; cerca de 60 millones de personas —más del 50% de la población total del país— viven en localidades que se abastecen de alguno de los 101 acuíferos sobreexplotados del país (Secretaría de Gobernación, 2013), mientras que dos terceras partes de las más de 700 cuencas hidrológicas están contaminadas (Toledo, 2015).

La crisis ambiental se expresa en la creciente movilización social a nivel nacional. En México subsiste una variedad de conflictos socioambientales en cerca de 180 municipios, ya sea de índole biotecnológica, energética, hidráulica, minera, turística o urbana. Los conflictos no nada más generan tensión social, sino víctimas: seres humanos privados de sus medios de subsistencia, de sus hogares, de sus tradiciones y hasta de su vida (Toledo, 2015)⁵. En consecuencia, hoy existen casi 300 organizaciones regionales que enarbolan la lucha socioambiental.

A pesar de sus logros, los sectores ambiental⁶ y científico de México están respondiendo muy por debajo de lo que las circunstancias demandan. Prácticamente todos los programas públicos relacionados con la temática ambiental invocan el apoyo de la ciencia y la tecnología, pero éste se pulveriza frente a la dinámica de la racionalidad hegemónica actual.

Racionalidad hegemónica y sustentabilidad ambiental

Algunos autores han propuesto que la problemática ambiental contemporánea debe ser observada como una crisis de civilización, por lo que la cuestión se encuentra en los modos de comprensión y de apropiación del mundo. Sin duda, habrá que reflexionar sobre la epistemología predominante, el sistema económico (capitalista/urbano/industrial) y los sistemas de creencias que los sustentan. La cuestión forma parte de la crítica a la racionalidad hegemónica, que incluye los marcos axiológico y normativo, aunados al sistema productivo y tecnológico, los cuales sustentan en su conjunto a la modernidad (Leff, 2000, 2003, 2004, 2014).

En el mismo sentido crítico de la racionalidad hegemónica, O'Connor (2001) señala que el actual sistema mundial no organiza la producción en pro de las necesidades básicas —comida, vestido y vivienda— sino en pro de las utilidades del capital, transformando los recursos naturales y humanos en valores de uso superfluo y abstracto. Elizalde (2010) agrega que todo el sistema de dominación actual se basa en la introducción de creencias y de estilos de vida que giran alrededor del desarrollo económico, del consumismo, del crecimiento y de la riqueza, aspectos legitimados por la ciencia económica como antídotos contra los diversos malestares sociales, pero que en realidad generan una dinámica de competencia entre las personas, a diestro y siniestro, por los recursos humanos y naturales, sin importar que sus deseos estrambóticos y desquiciados sean inviables, ilegítimos e injustos en términos de equidad social y de justicia ambiental.

⁵ Durante el período de 2006 a 2012 se tienen registrados al menos 32 activistas ambientalistas asesinados, originarios de distintos estados de México (Toledo, 2015).

⁶ Por ejemplo, al menos cada semana se reporta en el país un derrame contaminante con afectaciones a ríos, lagos, lagunas, arroyos y presas, reveló la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa). De 2010 a agosto de 2014, la dependencia tiene contabilizados 227 derrames químicos o de hidrocarburos en cuerpos de agua en más de veinte entidades del país (<http://www.cronica.com.mx/notas/2014/854515.html>).

Luque y Robles (2006) sostienen que la crisis ambiental traza su origen en los modos históricos de relación sociedad-naturaleza y que el proceso civilizatorio dominante a nivel global (capitalista/urbano/industrial) de deshumanización o de desanimación de la naturaleza se ha convertido en eje de la racionalidad hegemónica. En concordancia con los citados autores, Escobar (2014) propone transitar de una ecología política a una ontología política, argumenta que el corazón del conflicto civilizatorio se ubica en el nivel de los sistemas cosmológicos que constituyen la diversidad cultural como parte de la evolución de la humanidad, pero éstos son erosionados por el sistema económico global. De igual forma, la perspectiva de la ecología profunda propone que la visión antropocéntrica del mundo (centrada en el ser humano) representa la causa final del deterioro de los ecosistemas (Capra, 2003). Lo mismo apunta la teoría Gaia, que prevé un desenlace irreversible, en donde Gaia (el planeta Tierra), a través de sus mecanismos de autorregulación, se deshará del *ἄνθρωπος/ánthropos*, metafóricamente hablando (Lovelock, 2007).

A pesar de las distintas matrices filosóficas, los autores críticos coinciden en que el cambio hacia una sustentabilidad ambiental rebasa las dimensiones de la tecnología, de la política o de la economía si se abordan de manera aislada, por lo que deben tratarse en su conjunto y además incluir una propuesta de ética de la Tierra. De mayor importancia, si cabe, es trascender el reduccionismo epistemológico a favor de una ciencia compleja u holística. Es decir, se requiere de una nueva racionalidad donde la sustentabilidad ambiental surja como el fundamento del proceder productivo; donde se respeten las condiciones particulares en cuanto a las dimensiones biológicas, culturales e históricas de los pueblos, regiones y naciones; donde pueda dialogar la economía con la dimensión social y ésta, a su vez, con la dimensión ambiental; donde el ambiente sea complejizado más allá de la realidad biofísica planetaria (naturaleza), y donde puedan coexistir mundos y modos alternativos de relación sociedad-naturaleza (Elizalde, 2010; AASHE, 2014; Escobar, 2014; Leff, 2014).

El desempeño ambiental en instituciones de educación superior

Desde la década de 1990 se han desarrollado iniciativas cuyo objetivo es diagnosticar, evaluar y promover mejoras en el desempeño ambiental en distintas organizaciones de educación superior (Association for the Advancement of Sustainability in Higher Education [AASHE, 2015]). Entre las más utilizadas encontramos: la huella de carbono, los ciclos de vida, los análisis de dentro y hacia fuera, la huella ecológica, la huella hídrica y los sistemas de gestión de las series ISO 14000 (Wiedmann y Minx, 2008). Tales iniciativas han ayudado a posicionar la temática ambiental bajo la forma de prácticas «coeficientes», centradas en el ahorro de agua, de energía y de desechos, y en el fomento del reciclaje de residuos sólidos de las distintas instalaciones de estas instituciones.

La Asociación para el Avance de la Sustentabilidad en la Educación Superior (AASHE, por sus siglas en inglés), con sede en Estados Unidos, inició sus labores formalmente en 2004 y desde entonces promueve la sustentabilidad en el sector de la educación superior a nivel mundial desde los marcos gubernamental, operativo, curricular y extensionista, a través de acciones de educación, de comunicación, de investigación y de desarrollo profesional (AASHE, 2015). En 2014, la asociación reportó 1,344 historias de acciones llevadas a cabo por diversas instituciones en Estados Unidos, sobre todo en materia de sustentabilidad académica (120), de participación (287), de operaciones (930), de administración y de planificación (414) (AASHE, 2014).

En 2014, en América Latina se realizó un ambicioso esfuerzo en el ámbito de sustentabilidad institucional. Así, la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), la red ARIUSA⁷ y el Banco Santander (ARIUSA, 2014), en colaboración con diversas instituciones y universidades de la región, desarrollaron el proyecto RISU, basado en la definición de indicadores para la evaluación de las políticas de sustentabilidad en las universidades latinoamericanas. Entre los resultados más relevantes destacó la conformación de una red de 65 universidades participantes, que obtuvieron calificaciones medias en la evaluación, en las que se identificó un amplio margen de mejora.

En México se han impulsado iniciativas institucionales a través de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y del Centro de Capacitación para el Desarrollo Sustentable (Cecadesu-Semarnat) (ANUIES y Semarnat, 2000), éstas han logrado implementar criterios de ecoeficiencia en algunas universidades participantes; no obstante, las metodologías utilizadas no han avanzado hacia la evaluación académica en materia de sustentabilidad ambiental y mucho menos han atendido los conflictos socioambientales de regiones específicas.

El Centro Público de Investigación caso de estudio

Desde la formación del Conacyt, los Centros Públicos de Investigación (CPI) han jugado un papel estratégico para incrementar, descentralizar y vincular la ciencia con el sector productivo. En la actualidad, el Conacyt cuenta con 27 CPI distribuidos en más de 15 estados, los cuales manifiestan vocaciones temáticas diferenciadas en ciencias exactas y naturales, en ciencias sociales y humanidades, y en desarrollo tecnológico (Conacyt, 2014). Sin embargo, los CPI presentan serios problemas estructurales originados de una insuficiente inversión pública, de la falta de generación de recursos humanos, e incluso de las escasas innovación, vinculación, organización y distribución equitativa de las capacidades científicas y tecnológicas (Conacyt, 2012).

El centro de investigación que compone nuestro caso de estudio se constituyó en la ciudad de Hermosillo, Sonora, en 1982. Como parte de su desarrollo institucional y a solicitud de los gobiernos estatales y grupos empresariales se crearon unidades foráneas en distintas ciudades del noroeste de México: en 1993, las unidades de Guaymas (Sonora), Mazatlán y Culiacán (Sinaloa); en 1997, la unidad de Cuauhtémoc, y la de Delicias en el 2000, ambas en Chihuahua. En este último año, el Centro se constituyó como uno más de los CPI del Conacyt. Más recientemente, en 2011, se crearon la Unidad de Transferencia e Innovación (UTI) en la ciudad de Hermosillo y dos unidades de gestión tecnológica (UGT-CIAD) en los estados de Nayarit y de Michoacán (Pacheco, 2011).

Si bien la misión del Centro ha ido transformándose, no ha dejado su vocación científica y docente original en los temas de alimentación y de desarrollo en apoyo a los procesos de postcosecha y de postcolecta. Actualmente tiene la siguiente misión:

Contribuir al desarrollo sustentable y al bienestar de la sociedad en las áreas de alimentación, nutrición, salud, desarrollo regional y recursos naturales, mediante la generación, aplicación y difusión de conocimiento científico-tecnológico, la innovación y la formación de recursos humanos de alto nivel (CIAD, 2015).

En 2014 el centro contaba con 487 empleados permanentes, de los cuales el 71% (346) formaban parte del personal académico (28% investigadores titulares, 16% investigadores asociados,

⁷ Alianza de Redes Iberoamericanas de Universidades por la Sustentabilidad y el Ambiente.

Tabla 1
Estructura funcional: Unidad central Hermosillo (2012)

Unidad Central	Coordinación	Académicos titulares	Académicos asociados	Académicos técnicos	Admón.	Total
Hermosillo	Nutrición	13	8	13	0	34
Hermosillo	Ciencia de Alimentos	13	7	17	9	46
Hermosillo	Desarrollo Regional	20	15	3	1	39
Hermosillo	Tec. Alim. Origen Animal	17	12	11	3	43
Hermosillo	Tec. Alim. Origen Vegetal	18	13	11	0	42
Hermosillo	Vinculación Social	1	2	5	1	9
Hermosillo	Investigación	1	0	1	1	3
Hermosillo	Programas Académicos	1	0	8	0	9
Hermosillo	Dirección Admón.	0	0	3	69	72
Hermosillo	Dirección General	2	1	14	7	24
TOTAL		86	58	86	91	321

Fuente: bases de datos del CPI caso de estudio.

27% técnicos de investigación) y el 29% restante eran parte del personal administrativo y de mantenimiento. Además, al año se agregó una población de 178 individuos que laboraban de forma eventual o subcontratada a través de proyectos o de servicios externos, sumados a una población estudiantil de 353 personas, quienes en conjunto se distribuyeron proporcionalmente entre las distintas unidades (tablas 1 y 2).

En materia docente y académica, la institución cuenta con dos posgrados, de maestría y de doctorado en desarrollo regional y ciencias, pero sólo dos unidades han establecido de manera formal la inclusión de una vocación académica acorde a los criterios de la sustentabilidad ambiental, aunque también otras unidades foráneas han incorporado líneas de investigación en el tema.

Tabla 2
Estructura funcional: Unidades foráneas (2012)

Unidades Foráneas	Académicos titulares	Académicos asociados	Académicos técnicos	Administración	Total
Mazatlán	21	10	13	15	59
Culiacán	14	3	13	22	52
Guaymas	7	3	8	5	23
Cuauhtémoc	7	1	6	6	20
Delicias	3	3	4	1	11
Foráneas	52	20	44	49	165
TOTAL CPI	138	78	130	140	486

Fuente: bases de datos del CPI caso de estudio

Metodología para la evaluación de la producción científica de sustentabilidad ambiental

La metodología para evaluar la producción científica de sustentabilidad ambiental (PCSA) del CPI caso de estudio consta de cinco procedimientos: 1) definición de criterios conceptuales; 2) identificación, selección y clasificación de la PCSA; 3) entrevistas abiertas a todos los ex directores generales (1982-2012) y a algunos investigadores estratégicos; 4) revisión documental pertinente, y 5) evaluación del impacto de la PCSA. Los cinco procedimientos guardan una relación dinámica entre sí, en cuanto que son complementarios e interdefinibles.

La definición de conceptos se fundamentó en la crítica a la racionalidad hegemónica desarrollada párrafos arriba: 1) ética de la Tierra (Elizalde, 2003), y 2) racionalidad y sustentabilidad ambiental (Leff, 2003, 2004). Asimismo se integraron los criterios utilizados en los instrumentos de política ambiental territorial en México: sensibilización, aprovechamiento, protección, restauración y conservación (Cámara de Diputados, 2012).

Para la identificación, la selección y la clasificación de la PCSA del CPI caso de estudio utilizamos dos metodologías cruzadas de aproximación sistémica, conocidas como «de abajo hacia arriba» (*bottom-up*) y «de arriba hacia abajo» (*top-down*). La primera se basa en que el personal académico frecuentemente origina procesos creativos que provienen de su propia visión y que perfilan la producción científica del centro, es decir, procesos de abajo hacia arriba, mientras que la segunda queda definida como un proceso jerárquico que va desde los puestos altos a los bajos, determinado por las políticas institucionales (País, 2013).

En el mes de octubre del 2012 fue implementado el procedimiento de abajo hacia arriba a partir de una invitación abierta al personal académico (titulares y asociados), el cual fue fortalecido por la participación de los coordinadores de las distintas unidades del centro, quienes se encargaron de canalizar a los investigadores de conocida trayectoria ambiental. Esto garantizó la presencia de prácticamente todos los académicos con PCSA. De los 216 investigadores titulares y asociados que conformaban el centro en 2012 participaron 106, el 48.7% del total.

La revisión de la producción académica, obtenida a partir de los currículos y de las entrevistas de los investigadores participantes, evidenció algunas diferencias conceptuales con respecto a lo que se entendía por sustentabilidad y por ambiente, pues las concepciones de algunos investigadores no coincidían con los criterios definidos en la metodología. Con el fin de dar mayor rigor a la identificación de la PCSA, implementamos el segundo procedimiento: de arriba hacia abajo. Así, revisamos los contenidos de las distintas misiones y líneas de investigación de las 10 coordinaciones del CPI caso de estudio, ya que éstas por lo regular determinan el tipo de producto académico final. Una vez aplicado el segundo procedimiento, registramos un total de 1,533 productos, conformando así la PCSA del caso de estudio. Organizamos la base de datos por investigador, por año (1982-2012), por coordinación, por línea de investigación y por tipo de producto.

En cuanto a las entrevistas a ex directores, las realizamos en cuatro periodos distintos: el primer director, quien gestionó durante 1982-1991, fue entrevistado en el transcurso del 10 y 11 de octubre del 2013; el segundo (1991-2002), el 9 de octubre del 2014; el tercero (2002-2007), el 15 de febrero del 2014; el cuarto (2007-2012), el 8 de octubre del 2014. Las entrevistas fueron semiestructuradas bajo la guía de una serie de preguntas relacionadas con su gestión directiva en general, y en específico respecto a su política de sustentabilidad en los aspectos operativos y académicos.

Por último, para evaluar el impacto de la PCSA, analizamos en las plataformas *web* de ResearchGate (RG) y de Google Académico (GA) los perfiles académicos de los investigadores con mayor producción; también entrevistamos a los coordinadores e investigadores de las unidades más

Tabla 3
Tipo de producto de la PCSA

Categoría	Actividad académica	No. de productos
Docencia	Cursos impartidos y tesis de posgrado	276
Investigación	Publicaciones (artículos arbitrados, libros dictaminados, capítulos de libro, artículos de divulgación, conferencias y ponencias en memorias de congresos, reseñas, manuales). Bases de datos	496
Vinculación	Proyectos, reportes técnicos, organización de eventos, colaboración académica, consultorías. Ponencias no publicadas	747
Certificaciones	Distinciones a la labor académica y/o premios	14
TOTAL		1,533

Fuente: Elaboración propia.

influyentes en la materia. Las entrevistas se enfocaron en la identificación y la descripción de los casos de éxito a nivel institucional y dentro de las coordinaciones; fueron realizadas durante el periodo del 11 al 14 de julio del 2016.

Desarrollo de la producción científica de sustentabilidad ambiental

Después de identificar la PCSA, clasificamos a los 106 investigadores participantes en tres niveles: 1) académicos que, de manera sustantiva, se dedicaron a la temática de sustentabilidad ambiental (23 investigadores), quienes concentraron cerca del 80% de la PCSA y, en su mayoría, estaban adscritos a las unidades de Guaymas y Mazatlán; 2) académicos que trabajaban varias líneas de investigación, además de las ambientales (23 investigadores), quienes contribuyeron con casi el 15% de la PCSA, y 3) académicos que se dedicaban esporádicamente al tema (22 investigadores), con el 5% de la PCSA. En los 38 investigadores restantes no se identificó PCSA. En resumen, para el año 2012, 46 individuos trabajaban la temática ambiental, el 21% del total de los investigadores del CPI caso de estudio.

Los indicadores del sistema de evaluación de la producción del caso de estudio han ido cambiando con el tiempo, como parte del proceso de transformación del sistema nacional de CPI e incluso del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), que también administra el propio Conacyt. Dichos indicadores determinan, aunque no del todo, las actividades de los investigadores, quienes pueden ir escalando posiciones y aumentar también su ingreso económico. Por ello, organizamos el análisis del tipo de producción de la PCSA en tres grandes categorías: investigación, docencia y vinculación.

Como puede observarse en la [tabla 3](#), la PCSA integra un total de 1,533 productos, de los cuales 276 pertenecen a la categoría de docencia, 496 a investigación y 747 a vinculación. También identificamos 14 certificaciones que reflejan la alta calidad de los productos en materia de sustentabilidad ambiental.

Desarrollo institucional y producción científica de sustentabilidad ambiental

La producción científica general del Centro ha ido aumentando desde su fundación ([fig. 1](#)) como resultado del desarrollo institucional (aumento y diversificación del personal y del presupuesto) y del aumento de la capacidad productiva de cada investigador dentro de su propia maduración

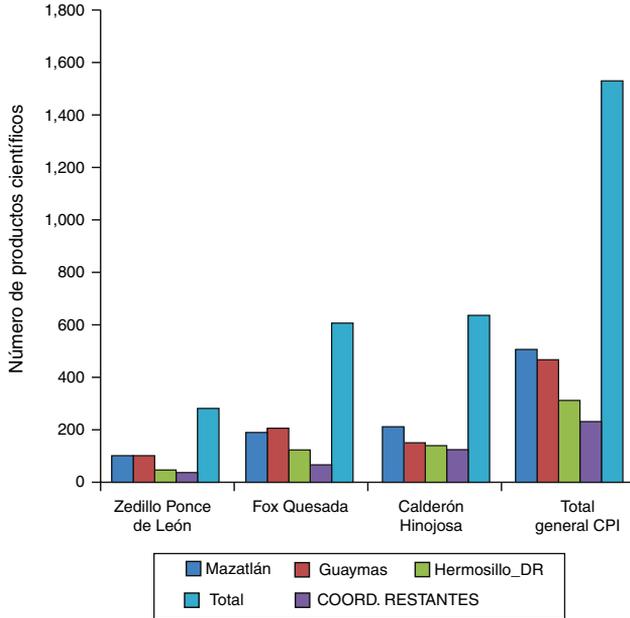


Figura 1. PCSA por sexenio federal y coordinación del CPI.
Fuente: Elaboración propia.

profesional. Lo anterior tiene por contexto la orientación de la política de ciencia y tecnología a nivel federal; por ello, a continuación presentamos la información según las administraciones federales sexenales.

La PCSA surgió siete años después de la fundación del caso de estudio, durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari y del director fundador (figs. 2 y 3). Sin embargo, a diferencia de la producción general, irrumpió de manera intermitente, pues en el sexenio sólo se registraron nueve productos. En este contexto institucional emergió la PCSA, pues el CPI caso de

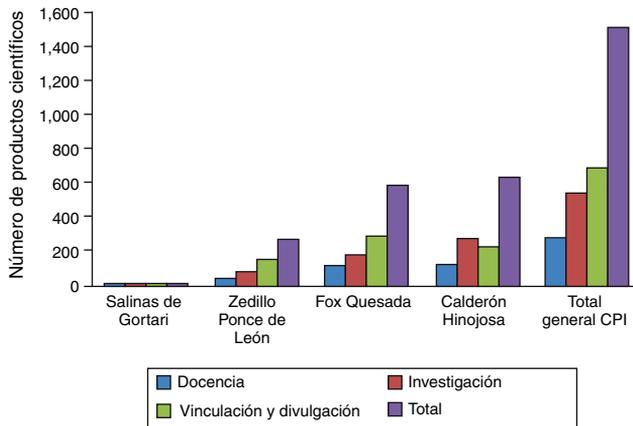


Figura 2. PCSA por sexenio federal.
Fuente: Elaboración propia.

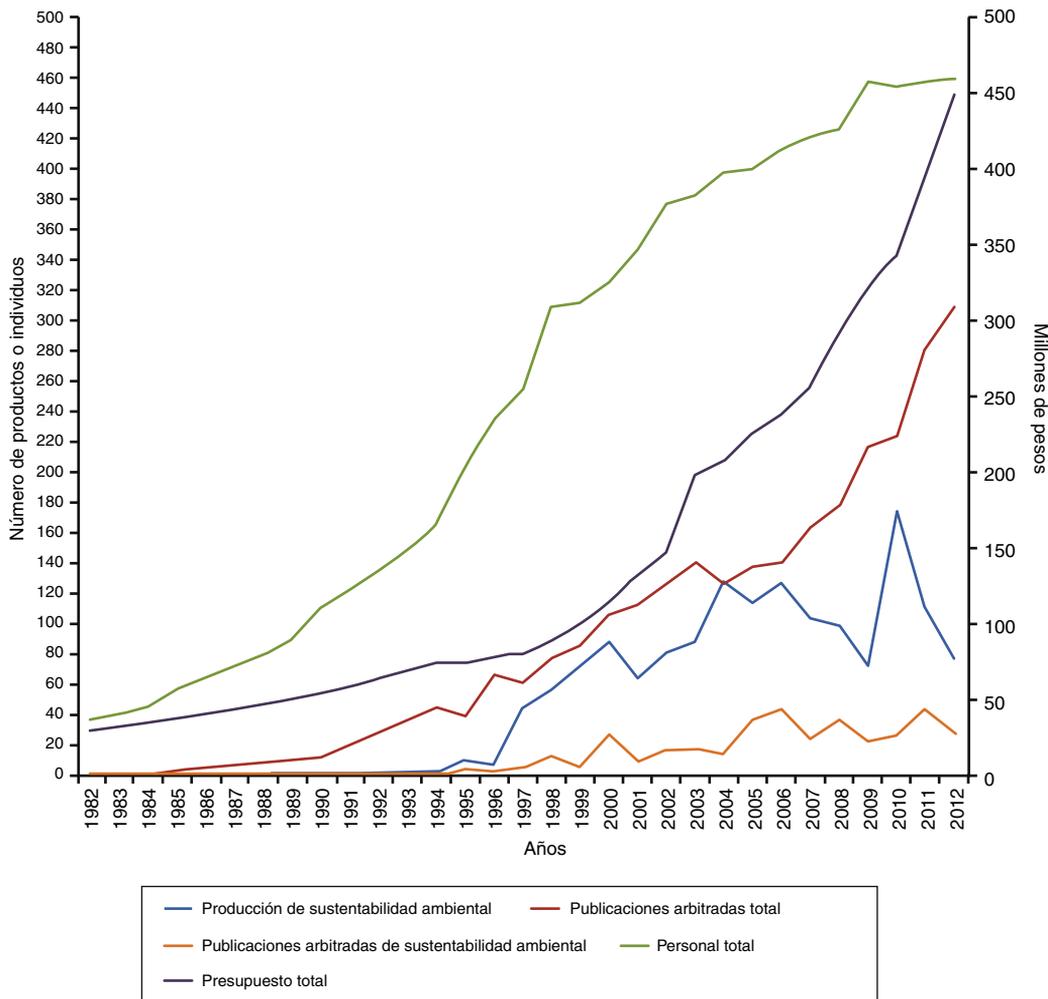


Figura 3. Correlación de: PC general, PCSA, presupuesto y personal académico.
Fuente: Elaboración propia.

estudio no fue fundado con una misión ambiental, sino que fue surgiendo para dar respuesta al reconocimiento de la problemática ambiental en la vida del país y de la región; así lo señaló el ex director fundador del CPI (2013), periodo 1982-1991:

Los temas ambientales entraron al centro de forma tangencial, ya que el tema de investigación central era la alimentación, *post mortem* y postcosecha [. . .]. El primer estudio ambiental que hicimos fue un análisis del agua potable de la ciudad de Hermosillo, vista como alimento, alrededor del año 1990, para evaluar la cantidad de flúor.

En este sentido, se puede argumentar que el mecanismo organizacional que dio entrada a las investigaciones de sustentabilidad ambiental fue de carácter coyuntural, pero dado el contexto social, político y ambiental regional, sumado a la capacidad institucional existente, así como a la disposición de fuentes de financiamiento oficiales, se introdujeron «los temas ambientales».

Tabla 4

Fuente de financiamiento y número de proyectos, por sexenio 2000-2012

Sexenio 2000-2006		Sexenio 2006-2012	
Fuentes de apoyo	Número	Fuentes de apoyo	Número
Semarnat	10	Semarnat	15
Otras Inst. ambientales	12	Otras Inst. ambientales	7
Conacyt	3	Conacyt	6
Fondos mixtos	7	Fondos mixtos	0
Otros Fondos Sectoriales	5	Otros Fondos Sectoriales	4
Proyectos autofinanciados	9	Proyectos autofinanciados	3
Fondos binacionales (US-MEX)	2	Fondos binacionales (US-MEX)	2
Instituciones extranjeras	13	Instituciones extranjeras	6
ONG en México	0	ONGs en México	5
TOTAL	61	TOTAL	48

Fuente: elaboración propia.

No obstante, la PCSA adquirió cierta regularidad hasta 1995 como consecuencia de la apertura de las coordinaciones de Aseguramiento de Calidad y Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales (ACASRN) y Acuicultura y Manejo Ambiental (AMA), instancias que definieron —desde sus inicios— objetivos ambientales. La orientación de las unidades tuvo mucho que ver con la perspectiva del nuevo director general y de los investigadores activos en dichas regiones, quienes procuraron integrar a otros académicos que ya tenían cierta trayectoria ambiental.

Asimismo, la coordinación de Desarrollo Regional, si bien no marcó de inicio objetivos en la materia, sí los incorporó poco a poco y culminaron con la conformación del programa de estudios ambientales en 1998 y en un área de especialización dentro de la maestría en Desarrollo Regional durante 2002.

A finales del sexenio 1994-2000 (presidencia de Ernesto Zedillo), la PCSA alcanzó más de 200 productos, distribuidos de mayor a menor en las categorías de vinculación, de investigación y de docencia (fig. 2). En el sexenio siguiente, 2000-2006 (presidencia de Vicente Fox), la PCSA aumentó en alrededor de 600 productos, circunstancia relacionada con el financiamiento de proyectos de las instituciones públicas ambientales (tabla 4). En el periodo 2006-2012 (presidencia de Felipe Calderón), si bien la PCSA se mantuvo estable, no mostró un aumento significativo. La coordinación de Mazatlán mantuvo el liderazgo institucional en la PCSA al 2012, contribuyendo con el 32.7% de la producción total e histórica del CPI; le siguió la coordinación de Guaymas, con un 29.4%, y Desarrollo Regional, con cerca del 20% de la PCSA total.

Cabe señalar que el 18% restante de la PCSA del caso de estudio deriva de la producción de las otras siete coordinaciones, que se caracterizaron por una esporádica —y en algunos casos nula— producción ambiental, pues no lograron conformar programas ni líneas de investigación en la materia. Sobresale la coordinación de Ciencias de los Alimentos, con el 6% de la PCSA, que introdujo matrices ambientales en sus estudios para evaluar la contaminación de alimentos, principalmente plaguicidas.

Orientación temática y financiamiento de la producción científica de sustentabilidad ambiental

Los temas que predominaron en la PCSA se relacionaron con cuatro factores principales: la misión y el objetivo central del CPI caso de estudio, y de sus coordinaciones, las fuentes de

financiamiento de los proyectos de investigación, los intereses y capacidades de los investigadores y, en menor grado, los intereses de algunos alumnos que realizaron sus cursos de posgrado en los programas del caso de estudio. Por ejemplo, la PCSA de la coordinación de Guaymas concentró trabajos relacionados con la conservación de la biodiversidad, mientras que la unidad de Mazatlán, al tener bajo su resguardo una zona federal estuarina (Estero del Yugo), pudo combinar los tratados de producción acuícola con aquellos de conservación de la biodiversidad dentro y fuera de esta área natural protegida.

La PCSA de la coordinación de Desarrollo Regional abordó temas de desarrollo regional sustentable, visibles tanto en los estudios de planeación territorial, de turismo, de desarrollo rural comunitario y local, como en los análisis de la conducta pro-ambiente, la historia y la educación ambiental, la ecología política y la diversidad biocultural; algunos otros han sido introducidos por los alumnos del posgrado; por ejemplo, las energías renovables o el manejo de residuos sólidos; en cambio, los temas de percepción de riesgo y de evaluación social de impactos por desastres ambientales empezaron a surgir recientemente.

Sobre la disponibilidad de fondos destacaron los proyectos financiados por las instituciones públicas del sector ambiental como Semarnat, Conanp, Conafor e INE⁸, más los fondos del Conacyt, que en la mayoría de los casos surgieron del fondo sectorial Conacyt-Semarnat. En menor medida hubo financiamiento otorgado por fundaciones extranjeras para estudios de conservación de ecosistemas y proyectos de investigación aplicada en comunidades de la región.

Importa señalar que, según lo recabado en el presente artículo, el número de proyectos se redujo de 61, en el sexenio 2000-2006, a 48 en el siguiente sexenio (2006-2012), cuando los proyectos con financiamiento federal pasaron de 38 a 32. Además, se introdujeron cambios en la distribución de los fondos ambientales hacia otros del sector energético, fenómeno que tuvo un impacto en la desaceleración del crecimiento de la PCSA (tabla 4 y fig. 1).

La atención a la problemática regional es parte de la misión del CPI. Por ello, fue importante observar la pertinencia de la PCSA en relación con la problemática socioambiental regional, circunstancia que no necesariamente coincidió con los objetivos de las fuentes de financiamiento. Lo anterior es relevante porque el presupuesto fiscal para el desarrollo de proyectos de investigación ha ido disminuyendo sistemáticamente año con año. Esto se debe sobre todo a los cambios en la orientación de la política federal en ciencia y tecnología, que ha llevado a que este tipo de instituciones dependan cada vez más de fondos externos y de las convocatorias que emite el mismo Conacyt.

En la actualidad, los temas de agua, de energía y de biodiversidad son prioritarios a nivel global (WEF, 2017). Para la región del caso de estudio, el tema del agua resulta crítico al ser una región desértica de manera predominante y contar con los distritos de riego agrícola más grandes del país. La crisis hídrica de la región ha originado serios conflictos socioambientales, como los casos del trasvase del río Yaqui (despojo del agua del pueblo indígena yaqui), la presa Los Pilares (despojo de territorio indígena de los guarijíos) y el derrame de tóxicos mineros en el río Sonora (más de 22,000 personas afectadas), entre otros más (Luque et al., 2012a,b; Luque, Murphy, Jones y Manrique, 2015).

Se puede observar en la figura 4 que tanto el tema del agua como el de la biodiversidad han sido tratados con poca consistencia y significancia en relación al PCSA general. Cabe aclarar que si bien la PCSA aborda problemáticas regionales muy diversas, éstas son proyectadas a través

⁸ El Instituto Nacional de Ecología es la institución antecedente del actual Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC-Semarnat).

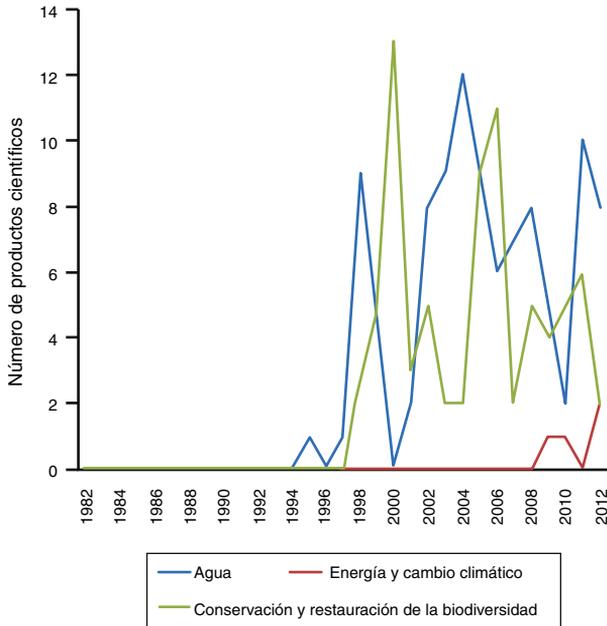


Figura 4. PCSA por temas prioritarios.

Fuente: Elaboración propia.

de líneas de investigación preestablecidas bajo la propia dinámica de los investigadores y de la orientación de los fondos. Es por ello que los temas de energía y de cambio climático, al no ser parte de los objetivos de ninguna coordinación, presentan escasos y recientes estudios, pues el perfil disciplinario predominante no está capacitado en estos temas; lo más probable es que como ya son tópicos prioritarios en la agenda del Conacyt, otros CPI especializados en fuentes de energía renovable se encarguen de analizarlos.

Contexto institucional y política de ciencia y tecnología

La estructura de los Centros Públicos de Investigación (CPI) está compuesta por el marco jurídico que sustenta al Conacyt, en especial por la Ley General de Ciencia y Tecnología (LGCYT). Sin embargo, su funcionalidad se determina, en gran parte, por el presupuesto que le destina la federación, y va cambiando a partir de los ciclos que sufren los sistemas económicos de México y del mundo, así como de las circunstancias políticas particulares de la nación. Señala un ex director del CPI (2013), periodo 2002-2007:

Cada sexenio nos pasa lo mismo: invertimos mucho tiempo y esfuerzo en hacer modificaciones a la ley y a una planeación que nos permita el diseño de políticas y programas de ciencia y tecnología de mayor vanguardia, incluyendo los temas ambientales; luego viene la crisis económica y con ella los recortes presupuestales, y todo se viene abajo.

Al respecto, [Chávez \(2017\)](#) menciona que los instrumentos presupuestales federales todavía no asignan recursos directos y permanentes para inducir la inversión nacional en ciencia y tecnología, similar a lo que pasa en los ámbitos presupuestales de salud, de educación o

del campo, entre otros. Prevalece un contexto que rebasa el quehacer institucional interno y que es posible analizar de manera introductoria al observar el comportamiento general de tres variables críticas de desempeño: presupuesto global, personal académico y producción científica (fig. 3).

Para el año 2012, el CPI caso de estudio contaba con 486 trabajadores contratados, de los cuales 346 conformaban el personal académico (titulares, asociados y técnicos) y un presupuesto global (fiscal y propios) de 448 millones de pesos, con una producción científica general de 309 publicaciones arbitradas. Sin embargo, como puede observarse en la figura 3, esta correlación no tuvo un desarrollo uniforme, pues ha estado sujeta a las tendencias de la política federal en ciencia y tecnología, al desempeño de sus directivos y a la madurez productiva del personal académico.

Sexenio 1982-1988

Al finalizar el sexenio del presidente José López Portillo e iniciar el de Miguel de la Madrid (1982), el caso de estudio fue establecido como una institución pública o CPI del Conacyt. Se formalizó entonces la contratación de personal y la obligación del gobierno federal de destinar un presupuesto anual, elementos que tuvieron un incremento gradual durante la siguiente administración. Sin embargo, no ayudaron a aumentar ni la producción académica en general ni la PCSA, y exhibieron valores apenas perceptibles; nos explicó quien era entonces su director general (1982-1991): «Existe un tiempo de maduración en el cual una comunidad académica se ajusta a los estándares de producción científica».

Sexenio 1988-1994

Durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se impulsó con mayor ahínco la política económica neoliberal dentro del país, lineamiento que impactó la orientación productiva de los CPI, financiada con recursos del Conacyt, bajo bases competitivas y proyectos de investigación pública en apoyo al desarrollo de empresas privadas. Esto encauzó la actividad científica del CPI caso de estudio de manera determinante, dado que se concertó una vinculación más decidida con el sector privado regional de la industria alimentaria. Al respecto de lo que sucedía en el Conacyt, el ex director (2013), en el periodo 1991-2002, mencionó:

Quando entré, en 1991, en el escenario nacional sí estaban los temas ambientales, pero no había una política pública explícita, ni eran una prioridad para el Conacyt. Durante la administración del Dr. Fausto Alzati (1991-1994) y, sobre todo, con el Lic. Carlos Bazdresch Parada (1995-2000), sí se advierte una reafirmación del tema. En el caso de estudio, la manifestación clara del interés ambiental se observó con la creación de la unidad Mazatlán en 1993.

El surgimiento de la temática ambiental en el caso de estudio tuvo por contexto la redacción de la legislación ambiental federal y su aplicación dentro de diversas instituciones públicas. En el año de 1988 se decretó la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente (LGEEPA), que a su vez repercutió en la legislación estatal y municipal. Simultáneamente se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) a nivel federal, mientras que el gobierno del estado de Sonora desde el año 1991 instauró la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Ecología (Sidue).

Sexenio 1994-2000

Según [Canales \(2007\)](#), al final del sexenio del presidente Salinas de Gortari (1988-1994) el contexto social se caracterizó por una fuerte crisis económica que impactó a la siguiente administración. Esta situación determinó que los programas sectoriales en materia de ciencia y tecnología no se dieran a conocer hasta 1996.

En el periodo de 1994-2000, durante la administración del presidente Zedillo, el caso de estudio tuvo un crecimiento generalizado en los tres indicadores básicos: presupuesto, producción y personal. A pesar de la crisis, el presupuesto general creció debido a un aumento de los fondos provenientes de organizaciones privadas y fundaciones, mientras la nómina se proveyó vía la federación. El aumento de personal derivó de la consolidación de las coordinaciones centrales y del inicio de las operaciones en las unidades de Guaymas y Mazatlán en 1993, y de Cuauhtémoc y Delicias en los años 1997 y 2000, respectivamente. Importa señalar que durante este periodo fue contratado el 50% de los investigadores identificados con perfil de sustentabilidad ambiental; mientras tanto, la temática ambiental adquiría mayor relevancia a nivel federal con la creación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap).

Sexenio 2000-2006

El sexenio del presidente Vicente Fox Quesada tuvo un antecedente importante: a partir de 1999, según [Cabrero, Valadés y López \(2006\)](#), se llevó a cabo en los CPI un esquema más exhaustivo de vinculación con el sector productivo de corte empresarial. En 2002 se decretó la Ley de Ciencia y Tecnología (LCYT) que, sin embargo, no redujo la falta de orientación hacia el sector privado, en donde los CPI se utilizaron como parte de una estrategia más para crear condiciones hacia un desarrollo «sustentable» ([Canales, 2007](#)).

El contexto descrito repercutió en la vida institucional del CPI caso de estudio de la siguiente forma: continuó el proceso de retiro de la participación del gobierno en los nichos de mercado, pues se trataba de disminuir los gastos del Estado y de la burocracia, lo cual generó que la tasa de crecimiento del personal académico con plaza se detuviera y que, a su vez, aumentara el personal «eventual» contratado con fondos externos, mayoritariamente privados, que, como expone otro ex director (2013), del periodo 2002-2007, marcó el tipo y el margen de su gestión:

Para el director general, las fuentes de preocupación más claras eran la amenaza constante por parte de las autoridades con respecto a nuestro sistema de salud [. . .]; otras tenían que ver con problemas de cuestión salarial [. . .]. La inversión en ciencia y tecnología no era una prioridad para el gobierno federal, ni para el legislativo, ni para el ejecutivo.

Pero ello no afectó el ritmo de crecimiento de la PCSA y de sus publicaciones arbitradas. Por su parte, el sector federal ambiental continuó consolidándose con el cambio de la entonces Semarnap a Semarnat, llevando el tema pesquero a la Sagarpa.

Al respecto, el ex director (2013) del periodo 1991-2002 señaló que el fondo sectorial Semarnat-Conacyt se originó alrededor del 2002, con temas orientados a generar políticas públicas en materia de sustentabilidad y de mitigación del cambio climático. Dicho fondo ha financiado, durante los últimos diez años, decenas de proyectos ambientales.

Según [Canales \(2007\)](#), para el 2006 el tema ambiental se ubicó como el tercer sector con mayor cantidad de presupuesto. Además, se consolidó el sector ambiental federal con el Instituto Nacional de Ecología (INE), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), la Comisión Nacional para el Conocimiento de la

Biodiversidad (Conabio), la Comisión Nacional Forestal (Conafor) y la Comisión Nacional del Agua (CNA); esta última, a pesar de haber sido conformada desde 1989, pasó a formar oficialmente parte del sector. En el caso de la PCSA del caso de estudio, estas instituciones trajeron beneficios considerables, pues más de una tercera parte de los proyectos ambientales de investigación durante 2000-2006 fueron financiados por ellas.

Sexenio 2006-2012

Por último, el periodo del presidente Felipe Calderón se caracterizó por la continuación de las políticas públicas neoliberales y de aquellas ya establecidas en el seno de la LCYT. El sector ambiental federal se mantuvo en transformación con el cambio del INE a INECC (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático) al finalizar el sexenio. En este periodo se desaceleró el ritmo de crecimiento del personal del CPI caso de estudio, mientras que el presupuesto y la productividad general se incrementaron, exhibiendo resultados productivos manifiestos y un aumento en la capacidad de gestión de fondos de parte de la comunidad académica (ver [fig. 3](#)). Según palabras del entonces director del CPI (2013), periodo 2007-2012:

En mi gestión tuve que aceptar 200 proyectos durante un año en la institución, lo cual te habla de la calidad de las propuestas de los investigadores. Sin embargo, estos respondían a necesidades muy específicas de un sector o un empresario y no se derivaron de un programa institucional de investigación.

Para finales del 2012, el presupuesto externo llegó a alcanzar cerca del 40% del total y el personal eventual conformó más del 20% del personal académico. Sin embargo, como la institución no adquirió obligaciones laborales —prestaciones de seguridad, indemnizaciones y pensiones—, el personal eventual no quedó registrado en los documentos internos, por lo que no están contabilizados en la [figura 3](#). Es decir, el crecimiento del presupuesto del caso de estudio sí redundó en una mayor productividad, pero no en el mejoramiento de los ingresos de los trabajadores administrativos, académicos y eventuales. Así, la inequidad institucional se profundizó e hizo crisis, lo que llevó a la creación del Sindicato Auténtico de los Trabajadores en el año 2009, que para el 2012 contaba con 230 afiliados, entre académicos y administrativos.

Durante el periodo 2006-2012, la PCSA observó un comportamiento casi similar al sexenio anterior, aunque en algunos momentos a la baja ([fig. 3](#)). Dichos altibajos en la producción, sobre todo en 2010, se debieron a un hecho inédito y poco común: en 2010 un investigador de Mazatlán publicó alrededor de 50 productos científicos, fruto de la identificación y de la descripción taxonómica de varios años atrás. Esto trajo a la mesa de análisis la constante dificultad de homologar y de evaluar la producción académica de distintos tipos de investigadores y disciplinas, a pesar de ser una prioridad institucional generar las condiciones de estimulación y de distribución justa de los beneficios según el desempeño individual del personal académico.

En la administración actual (2012-2017) se consensó, como parte de la misión del CPI caso de estudio, el «desarrollo sustentable», impulsado en buena parte por la vocación personal del director en turno. Asimismo, se ha dado a la tarea de promover una planeación estratégica de mayor envergadura que ha sido influida, a su vez, por una reingeniería del sistema de los CPI del Conacyt, por lo que en su momento se tendrá que evaluar si estos cambios le fueron favorables a la PCSA. El resultado es aún incierto, pues según una entrevista realizada a los directivos del caso de estudio en 2015, los recurrentes recortes del presupuesto federal y los crecientes gastos operativos, administrativos y de insumos a la investigación, incluyendo los provenientes de la atención a la salud de los empleados, han generado la necesidad de utilizar recursos externos

provenientes de la vinculación con empresas u otras instituciones para solventar dichos gastos. Esto ha tenido como consecuencia la falta de inversión en proyectos estratégicos y de mejoras a la infraestructura institucional, incluyendo los de índole ambiental.

Análisis del impacto de la producción científica de sustentabilidad ambiental

Hoy existe un creciente interés por conocer el impacto de los recursos públicos invertidos en ciencia y tecnología por parte de las instancias públicas fiscalizadoras, de los mismos académicos y de las organizaciones ciudadanas (León, Beltrán, Núñez y Preciado, 2012). Históricamente y por definición institucional, las actividades académicas de investigación y de docencia han sido las piedras angulares de los mecanismos de producción de los CPI, retroalimentadas por factores individuales, tales como la obtención de prestigio, de ingreso, de aprendizaje o de superación; y organizacionales, tales como el diseño de estructuras, de flujos de información y de estructuras legales (León, López y Sandoval, 2009).

Según los diagnósticos hechos por el propio Conacyt, los CPI presentan deficiencias en materia de evaluación, pues el instrumento aplicado hasta ahora, el Convenio por Administración de Resultados (CAR), si bien incluye el desempeño académico y docente, no analiza los aspectos estructurales de la producción científica, por ejemplo, el contexto político y laboral institucional; tampoco analiza la pertinencia en la orientación temática, el diseño institucional y la eficacia en el impacto económico, social y ambiental a nivel local, regional o nacional. Paradójicamente, los CPI carecen de un protocolo de análisis de su propio desempeño institucional, el cual hasta ahora se remite a informes de actividades sustantivas, evaluadas con criterios cuantitativos, carentes no sólo de datos rigurosos sobre su impacto social, sino de un cabal entendimiento de su problemática estructural. Nuestro trabajo es una contribución en este sentido y a continuación mostramos dos aproximaciones para evaluar el impacto de la producción científica de sustentabilidad ambiental (PCSA) en el CPI caso de estudio: 1) calidad científica, y 2) responsabilidad socioambiental.

Impacto de la producción científica de sustentabilidad ambiental por su calidad científica

En relación al caso de estudio, los datos cuantitativos de la PCSA fueron planteados en los apartados anteriores, organizados en tres rubros: investigación, docencia y vinculación. La primera aproximación del impacto de la PCSA se refiere a la tradicional evaluación del desempeño académico cuyos criterios cualitativos son implementados por comités dictaminadores que trabajan en las ediciones científicas, lo que garantiza sin duda alguna el rigor científico de la producción. Asimismo, las publicaciones arbitradas por comités de pares científicos forman parte principal del criterio de inclusión para acceder al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), que no sólo sirve para identificar a los investigadores de México, sino que es un instrumento de credibilidad dentro de la propia comunidad académica e institucional. Desde esta perspectiva, del porcentaje total de investigadores en el año 2012, el 56.5% pertenecía al SIN, mientras que los dedicados a la temática de sustentabilidad ambiental sumaron un 72%.

El ingreso y la permanencia en el SNI también se rige por los factores de impacto de las revistas científicas, definidos como indicadores cuantitativos que miden la frecuencia de citas de una publicación durante cierto periodo de tiempo. Lo anterior permite no solamente comparar revistas y evaluar su importancia relativa, sino conocer la contribución individual de cada investigador a su área de conocimiento (Universidad de León, 2015).

En la [tabla 5](#) observamos un listado de los 10 investigadores que concentran la PCSA dentro del CPI caso de estudio, junto con el total de su producción general, su número de citas y el factor RG

Tabla 5

Los 10 investigadores con más investigación de sustentabilidad ambiental

<i>Investigador</i>	No. de productos	No. de citas	RG
1	84	184	18.71
2	83	556	27.53
3	49	315	19.08
4	40	1,188	22.56
5	30	N/A	N/A
6	26	555	29.53
7	21	14	3.23
8	17	35	8.01
9	14	482	25.06
10	14	553	22.36

RG: medida de reputación calculada a partir del perfil de las publicaciones, así como de su utilidad para otros investigadores (<https://www.researchgate.net>, consultado 20 Oct 2016).

Fuente: elaboración propia basada en la base de datos de ResearchGate.

(factor de influencia del investigador). Las cifras de la primera columna consideraron la base de datos del presente estudio, mientras que las dos últimas registran la información proporcionada en los perfiles individuales de ResearchGate (RG) —plataforma electrónica de amplia utilización en el mundo académico—, la cual se utilizó con precaución, puesto que sus indicadores no asientan toda la información disponible en otras bases de datos, inclusive las del propio autor (Ruiz Guadalajara, 2016).

Como se observa en la *tabla 5*, y por el porcentaje de investigadores del SNI, gran parte de los académicos del caso de estudio han logrado posicionarse como referentes en sus respectivos campos, ya sea a través de publicaciones científicas, de interacciones formales e informales, o de actividades de divulgación. No obstante, señaló la coordinadora de la unidad Guaymas (2016), si bien el impacto en la comunidad científica es relevante, al final sólo constituye una herramienta de credibilidad; lo más importante se logra en el campo social, aunque sea un factor difícil de medir y cuente con fondos limitados.

Impacto por su responsabilidad socioambiental

La evaluación del impacto social es una preocupación institucional del Conacyt y del mismo CPI caso de estudio; para ello destina las categorías de vinculación y de formación de recursos humanos como los medios institucionales dirigidos a la transferencia de conocimiento, de suerte que el 48.7 y el 18% de la PCSA aparecen orientados a aquellos dos rubros, respectivamente. Es decir, los investigadores de sustentabilidad ambiental muestran una activa vinculación social, inhibida a su vez por el mismo sistema de evaluación; así lo prueba el caso de estudio y el SNI que privilegian de manera determinante a los productos del rubro de investigación.

El despacho Innovación y Competitividad (2012) desarrolló para el Conacyt el «modelo ideal de gestión de un centro público de investigación» en el que se proponen siete indicadores de evaluación: 1) valor de soluciones a problemas de interés público; 2) impacto económico generado por la aplicación de la investigación aplicada; 3) población beneficiada por la aplicación de los resultados de la investigación aplicada; 4) mejora de la competitividad de las empresas públicas y privadas; 5) nuevos negocios; 6) nuevas ventas, empleos y crecimiento económico, y 7) mejora en las políticas y programas públicos. En cuanto al análisis del impacto social de la PCSA, según el modelo mencionado, dicha producción sólo cumpliría con los indicadores 1, 3 y 7, quedando

los cuatro restantes sin una aplicación directa, ya que la totalidad de la PCSA se asocia a sectores de carácter público, comunidades rurales y organismos no gubernamentales sin fines de lucro.

El modelo deja ver la orientación que se les quiere dar a los CPI como parte de la implementación de la política económica federal, tendencia que frecuentemente entra en conflicto con las iniciativas de protección y de restauración ambiental, así como de desarrollo sustentable comunitario que caracteriza a la mayoría de los proyectos de sustentabilidad del caso de estudio.

Ejemplos sobre el probable impacto socioambiental generado a partir de la intervención de los investigadores no abundan, pero sí alcanzan a ser referencia regional, de manera que el 90% de los proyectos de PCSA atienden problemas de la región del CPI caso de estudio. Asimismo, los investigadores participan en la gran mayoría de los consejos consultivos del sector ambiental, como los de Conagua, Conanp o los de ordenamiento ecológico territorial impulsados por la Semarnat.

El monitoreo de la biodiversidad y de los ecosistemas (calidad del agua, suelos, entre otros) llevado a cabo en las unidades de Mazatlán y Guaymas, más el Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS-Semarnat), han contribuido al diseño de una agenda de trabajo en las áreas naturales protegidas de la región. Destacan el monitoreo de manglares con sistemas de información geográfica, el monitoreo de lobos marinos y de contaminantes en los huevos de aves en las islas del Golfo de California, y también hay que agregar el sistema de monitoreo de los esteros del territorio Seri (Comcaác), basado en el conocimiento tradicional, que fue incluido en los ordenamientos territoriales de la Semarnat. De igual modo, en la unidad de Culiacán se lleva a cabo el monitoreo del clima, como una medida de adaptación al cambio climático en la planeación de los distritos de riego del noroeste del país.

Algunos investigadores han participado activamente en el diseño de la legislación ambiental, por ejemplo, en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) que repercutió en apoyos a proyectos de diagnóstico de las zonas rurales y en la constitución de consejos municipales de desarrollo rural sustentable, lo que generó a su vez una agenda de desarrollo sustentable que retomarían los distritos de desarrollo rural de la Sagarpa; también han participado en redes de investigación nacional que han sido la base de la propuesta ciudadana de la Ley General de Aguas.

Otros investigadores se han enfocado en la promoción de actividades productivas sustentables, por ejemplo, el turismo y la producción de alimentos inocuos dentro de un marco de sustentabilidad ambiental y de desarrollo regional; sobresale un proyecto emblemático dirigido a la micropropagación del agave del mezcal de Bacanora, en Sonora, que restauró en su ámbito nativo a esta especie en riesgo y apoyó a la economía regional derivando en una certificación de denominación de origen; en el área de alimentos destaca el diseño de un empaque elaborado con material biodegradable.

Desde el marco de la ecología política se han realizado tratados sobre la problemática indígena regional, el sector de mayor vulnerabilidad hídrica y climática, alertando, además, sobre la erosión de sus sistemas alimentarios que implican un manejo sustentable de los recursos naturales. A partir de estas investigaciones se ha logrado avanzar sobre la restauración de algunos ecosistemas, como el de la laguna sagrada de Quitovac, del pueblo indígena tohono o'otham (pápago), en Sonora, alertando sobre el exiguo apoyo institucional que pudiera dar continuidad a su consolidación.

Según directivos e investigadores del caso de estudio, en la actualidad es una obligación institucional presentar indicadores de impacto social, económico y ambiental en todos los proyectos de investigación, pero en la totalidad de los casos los datos quedan al juicio personal de cada académico, pues gran parte de estos estudios son diagnósticos, por lo que no se puede prever su impacto socioambiental. Esto exhibe que el sistema de CPI del Conacyt no cuenta con protocolos

de verificación de la información, ni mucho menos de análisis de los procesos de generación y de transferencia del conocimiento, ni de otros procesos organizacionales y productivos.

Según las entrevistas realizadas, la mayoría de los académicos que trabajan en formatos de investigación aplicada o de acción participativa se ven envueltos con frecuencia en dilemas respecto a quién responder: a los sistemas de evaluación del SNI y del CPI caso de estudio, o al sector social o productivo con el que están trabajando. Existe un conflicto entre la responsabilidad y la pertinencia socioambiental y los sistemas de evaluación que dominan el ámbito científico. Lo anterior concuerda con otros análisis que señalan que los impactos sociales, ambientales y económicos (patentes, creación de empresas sustentables, fundaciones, consultoría) todavía están lejos de constituirse como las actividades predominantes dentro de las distintas modalidades de vinculación y de transferencia de conocimiento de los centros de investigación (Schartinger, 2001; León, Sandoval y López, 2009).

El CPI caso de estudio a la fecha no cuenta con un programa de investigación o de ecoeficiencia en relación con la mitigación y la adaptación al cambio climático, ni tampoco con un programa para la atención de contingencias ambientales. Según las entrevistas realizadas, las iniciativas de algunos académicos se realizan a contracorriente y no logran conformar cuerpos de investigación organizados que coadyuvan a contener desastres ambientales, como sucedió con uno de los peores de la historia minera de México: el derrame de lixiviados de cobre sobre el río Sonora provocado por la mina de Cananea del Grupo México. Mientras tanto, el Conacyt ha sido señalado públicamente por destinar fondos públicos de investigación a favor de empresas mineras transnacionales que son consideradas por los ambientalistas como «ecocidas» (Ruiz Guadalajara, 2016). A pesar del comprometido esfuerzo de los investigadores ambientalistas del CPI caso de estudio, la racionalidad hegemónica diluye sus contribuciones.

Conclusiones

La producción científica de sustentabilidad ambiental (PCSA) del CPI caso de estudio tiene por contexto la transformación social y regional, la política económica nacional y la agenda institucional de ciencia y tecnología. El desarrollo de la PCSA está determinado por los objetivos y la misión del caso de estudio, las dinámicas particulares de sus unidades regionales, el liderazgo institucional, la consistencia y la orientación de los fondos de investigación disponibles más el perfil y la madurez de los investigadores. Estos elementos guardan una relación de interdefinibilidad dinámica y compleja, y en su conjunto van definiendo la temática y la intensidad de la PCSA, aunque ésta no siempre coincida con las prioridades y emergencias socioambientales en la región.

En el desarrollo institucional del CPI caso de estudio, si bien se observa un incremento histórico de la PCSA, la tendencia se desaceleró en el último sexenio, en contraste con las tendencias de crecimiento de la producción general arbitrada, el presupuesto y el personal; tales factores se asocian a la introducción de la política neoliberal dentro del Conacyt que busca canalizar la investigación y la formación docente hacia aspectos de «competitividad» y de «rentabilidad» dentro del sector empresarial privado principalmente, el cual aún no muestra interés en la temática ambiental. Es decir, la racionalidad hegemónica impacta el desempeño ambiental del CPI.

El análisis sugiere que ahora que el CPI ha definido dentro de su misión al «desarrollo sustentable», es probable que la PCSA tienda a aumentar, pero dando respuesta quizás a un empresario interesado por ocupar los nichos del «mercado verde», como el de los alimentos orgánicos y saludables, o el desarrollo tecnológico para impulsar a empresas sustentables. El caso de estudio presenta un gran desafío estructural proveniente de su todavía inmadura capacidad de transferir

y de vincular el conocimiento generado, lo cual no sólo repercute en la producción general, sino que se agudiza dentro de la PCSA por la inconsistencia de su financiamiento, de suerte que se prevé que los sectores sociales más vulnerables a la crisis ambiental seguirán desprotegidos al no desarrollarse la información pertinente que induzca una atención pública más asertiva.

El sistema de CPI del Conacyt no cuenta con un protocolo de investigación que analice la problemática estructural en materia del desempeño ambiental institucional. Por lo tanto, se presagia una gran dificultad para que los CPI sean capaces de atender las demandas específicas de los conflictos socioambientales o de las contingencias como un programa institucional de justicia ambiental. Esto podría lograrse si se reservaran fondos de investigación para los sectores de mayor vulnerabilidad ambiental, climática o hídrica. Sin embargo, lo más probable es que los cambios provengan de la sociedad civil organizada, en tanto afectados o víctimas ambientales. Por ello, es posible que, dada la creciente insurrección ambiental, la institución que se verá obligada a destinar fondos para este tipo de investigación será la Secretaría de Gobernación, no el Conacyt, como asunto de seguridad interna.

En este sentido, el desempeño ambiental de las instituciones de educación superior y de los CPI seguirá avanzando en los temas de ecoeficiencia operativa (ahorro de energía y agua, por ejemplo), mientras que la dimensión académica continuará inscrita dentro de la política de ciencia y tecnología hegemónica. A pesar de las circunstancias, algunos investigadores dedicados a la PCSA sabrán mantenerse como referentes académicos a nivel institucional y dentro de la comunidad científica global.

Por último, concluimos que el proceso metodológico propuesto es una contribución importante para la evaluación de la producción científica, sobre todo para aquella orientada hacia la sustentabilidad ambiental, aunque se debe trabajar aún para identificar con mayor rigor su impacto en las áreas de influencia de los CPI. De esta forma se podrá evaluar la complejidad y el impacto de los CPI con el fin de reorientar su diseño institucional alrededor de problemáticas de justicia social y ambiental que actualmente ya se consideran «problemas nacionales».

Agradecimientos

Se agradece el apoyo invaluable del Conacyt, de los miembros de la Veta Verde del CIAD, del personal directivo y administrativo del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, en especial el de los ex directores Carlos Enrique Peña Limón, Inocencio Higuera Ciapara, Alfonso Gardea Vejar y Ramón Pacheco Aguilar, así como el apoyo técnico de Moisés Rivera Apodaca y Ana Aurora Vidal Martínez.

Referencias

- Asociación Nacional de Universidades de Educación Superior (ANUIES) y Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales (Semarnat). (2000). *Plan de acción para el desarrollo sustentable en las instituciones de educación superior*. México: ANUIES.
- Alianza de Redes Iberoamericanas de Universidades por la Sustentabilidad y el Ambiente (ARIUSA) y Red de Indicadores de Sostenibilidad en las Universidades (RISU). (2014). *Proyecto RISU. Definición de indicadores para la evaluación de las políticas de sustentabilidad en universidades latinoamericanas*. Madrid: ARIUSA.
- Association for the Advancement of Sustainability in Higher Education (AASHE). (2014). *STARS*. In *Technical manual 2.0*. Denver: AASHE.
- Association for the Advancement of Sustainability in Higher Education (AASHE). (2015). *Acerca de la AASHE*. Disponible en: <http://www.aashe.org/about>

- Cabrero, Enrique, Valadés, Diego y López, Sergio. (2006). El diseño institucional de la política de ciencia y tecnología en México (editores). México: UNAM, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cámara de Diputados - H. Congreso de la Unión. (2012). *Ley General del Cambio Climático*. México: Secretaría General de la República.
- Canales, Alejandro. (2007). *La política científica y tecnológica en México: el impulso contingente en el periodo 1982-2006*. México: FLACSO México.
- Capra, Fritjof. (2003). *Las conexiones ocultas: implicaciones sociales, medioambientales económicas y biológicas de una visión del mundo*. Barcelona: Anagrama.
- Chávez, Miguel. (2017). *La Federación de la Política en Ciencia, Tecnología e Innovación en México*. México: PCTI. Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo [consultado 12 May 2017]. Disponible en: <http://pcti.mx/articulos/item/la-federalizacion-de-la-politica-en-c-t-i-en-mexico>
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). (2012). *Comunicado de prensa 36/12*. Disponible en: <http://2006-2012.conacyt.gob.mx/comunicacion/comunicados/Paginas/36-12.aspx>.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). (2014). *Inicio. El Conacyt*. Disponible en: <http://conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt>.
- Elizalde, Antonio. (2003). *Desarrollo humano y ética para la sustentabilidad*. México D.F: PNUMA-Universidad Bolivariana.
- Elizalde, Antonio (2010). *La insustentable pesadez del desarrollo. Reflexiones sobre sustentabilidad, desarrollo y cordur* (I. J. Herrera, editor). Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/>.
- Escobar, Arturo. (2014). *Sentipensar con la Tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo territorio y diferencia*. Colombia: Universidad Autónoma Latinoamericana-UNAUCLA.
- Leff, Enrique. (2000). *La complejidad ambiental*. México: Siglo XXI.
- Leff, Enrique. (2003). Ecología Política: Una perspectiva latinoamericana. *Polis*, 2(5), 125–145.
- Leff, Enrique. (2004). *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. México: Siglo XXI.
- Leff, Enrique. (2014). *La apuesta por la vida. Imaginación sociológica e imaginarios sociales en los territorios ambientales del sur*. México: VOZES Editora.
- León, Jorge, Beltrán, Andrés, Núñez, Luis y Preciado, Juan. (2012). El CIAD y el mejoramiento de la competitividad de las MIPYME locales de la industria de alimentos: Evaluación de la efectividad del Programa de Servicios Estratégicos. *Estudios Sociales*, 2(2), 99–123.
- León, Jorge, López, Santos y Sandoval, Sergio. (2009). Actividades de transferencia del conocimiento de los investigadores académicos en el estado de Sonora. *Revista de la Educación Superior*, 38(3), 82–112.
- León, Jorge, Sandoval, Sergio y López, Santos. (2009). Vinculación y transferencia de conocimiento de los investigadores de Sonora: Un enfoque basado en la importancia de los factores individuales. *Región y Sociedad*, 21(2), 65–96.
- Lovelock, James. (2007). *La Venganza de Gaia: Porque la tierra está revelándose y cómo podemos salvar todavía a la humanidad*. Barcelona: Planeta.
- Luque, Diana, García, Jaqueline, Betancourt, Miguel, Ramírez, Juan, Celaya, Alan, Ángulo, Miguel, et al. (2012). *Informe de La Veta Verde 2012*. Hermosillo: CIAD.
- Luque, Diana, Martínez-Yrizar, Angelina, Búrquez, Alberto, Gómez, Eduwiges, Nava, Alejandro y Rivera, Moisés. (2012). Política ambiental y territorios indígenas de Sonora. *Estudios Sociales*, 1(2), 253–256.
- Luque, Diana, Murphy, Arthur, Jones, Erick y Manrique, Tadeo. (2015). *Muestreo y análisis orientativo del aspecto social en la cuenca del río sonora: Contingencia ambiental derivada del derrame de la mina Buena Vista del Cobre del Grupo México. Reporte técnico*. Hermosillo: c-Conacyt.
- Luque, Diana y Robles, Antonio. (2006). *Naturalezas, saberes y territorios comcáac (seri). Diversidad cultural y sustentabilidad ambiental*. Hermosillo: CIAD-INE.
- O'Connor, James. (2001). *Causas naturales. Ensayos de marxismo ecológico*. México: Siglo XXI.
- Pacheco, Ramón. (2011). *Tejiendo lazos con la sociedad: Tres décadas de historia y compromiso*. Hermosillo: CIAD (1982-2012).
- País, José. (2013). *BPM. Cómo alcanzar la agilidad y eficiencia operacional a través de BPM y la empresa orientada a procesos*. España: BPMteca.com. Disponible en: <http://www.bpmteca.com/BPM-Business-Process-Management>.
- Ruiz Guadalajara, Juan Carlos. (2016). Conacyt: Dineros públicos para empresas ecocidas. *La Jornada. Consulta electrónica*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2016/02/19/opinion/020a2pol>.
- Schartinger, Doris, Schibany, Andreas y Gassler, Helmut (2001). Interactive Relations Between University and Firms: Empirical Evidence for Austria. *Journal of Technology Transfer*, 26, 255–268.
- Secretaría de Gobernación. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Secretaría de Gobierno de la República.

- Toledo, Víctor. (2015). *Ecocidio en México. La batalla final es por la vida*. México: Grijalbo.
- Universidad de León. (2015). *Biblioteca Universitaria*,. Disponible en: <http://biblioteca.unileon.es/servicios/servicios-para-profesores/factor-de-impacto>.
- Wiedmann, Thomas y Minx, Jane. (2008). A Definition of Carbon Footprint. En C. Pertsova (Ed.), *Economics Research Trends*. Hauppauge: Nova Science Publishers.
- World Economic Forum (WEF). (2017). *The Global Risks Reports*,. Disponible en: <http://wef.ch/risks2017>.



Revista de la Educación Superior 46(182) (2017) 113–116

Reseña

Una perspectiva panorámica de la historiografía de la educación en México (2002-2011)

A panoramic perspective on the historiography of education in México (2002-2011)

Aguirre Lora, María Esther (Coordinadora) (2016). *Historia e historiografía de la educación en México. Hacia un balance 2002-2011. Tomos I y II*. México: ANUIES-COMIE.

Como investigadora de la educación, me congratulo por la publicación de la obra titulada *Historia e historiografía de la educación en México. Hacia un balance 2002-2011* coordinada por María Esther Aguirre Lora, trabajo que representa un ejercicio amplio de planeación, de organización, de compilación y de edición de las investigaciones relacionadas con la educación y realizadas principalmente entre los años 2002 y 2011, cuyos resultados fueron presentados por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) y aprobados para publicarse bajo el sello de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), con el objeto de ofrecer un panorama bastante esclarecedor en torno al *statu quo* de la historiografía de la educación en la actualidad.

Lo primero que podemos apuntar es que se trata de un libro muy útil —y me atrevo a decir indispensable— para todo investigador que dedique su labor a la historia de la educación en México; como sabemos, permanecer actualizado resulta una exigencia elemental en cualquier disciplina académica.

La publicación inicia con una atinada introducción de María Esther Aguirre Lora, quien nos explica el largo proceso para reunir el voluminoso acopio de información y la metodología para hacerlo, para después escribir un consistente y altamente fundamentado recorrido por la historiografía de la educación en México. Comienza por la misma configuración del campo disciplinar y atiende las condiciones de producción académica; aclara las tendencias y rumbos de la actividad en el presente, advirtiendo sobre los retos que la actualidad nos impone:

[...] nuestra sociedad actual, sometida a los vaivenes del neoliberalismo y de los proyectos globalizadores que homogeneizan las distintas formas de la vida social y cultural, por fuerza, se afianza para comprender la construcción de identidades colectivas, en un retorno a lo local donde el sujeto deviene en campo de estudio, siendo motivo de lecturas renovadas, como la exploración de la subjetividad a partir de la visibilidad de los sentimientos (Tomo I: 49).

Con lo cual la autora da cuenta clara de la complejidad de los retos que se presentan en la tarea investigativa actual en materia educativa.

La obra consta de dos tomos, y el primero contiene 9 capítulos; de éstos, los dos primeros aparecen dedicados a la organización y la apertura de nuevos repositorios que, en su conjunto, han quedado denominados como «Vestigios del pasado». Dentro del primer tramo de la obra, sus autores —Belinda Arteaga Castillo y Jesús Márquez Carrillo— nos llevan a ponderar la nodal importancia que representan los repositorios documentales para la labor investigativa; Belinda Arteaga, en su aportación titulada «Los archivos históricos de las escuelas normales: un parteaguas para la historia de la formación de los maestros mexicanos», nos indica:

La consulta de archivos institucionales, estatales, municipales y locales permitió avanzar a la historia regional al tiempo que posibilitó a los historiadores de la educación develar proyectos educativos, actores, formas de organización de lo escolar, miradas y discursos sobre la escuela mexicana, ignotos en décadas anteriores (Tomo I: 86).

El segundo tramo del primer volumen se denomina «Balance regional y de conjunto. Del análisis temático al balance regional. Un acercamiento a la producción»; consta de 7 capítulos en los cuales se aborda inicialmente la producción historiográfica a través de cortes geográficos claramente delimitados. El recorrido empieza por «La historiografía de la educación en las regiones norte y noroeste. Libros y capítulos», texto elaborado por un conjunto de cuatro investigadores —Guillermo Hernández Orozco, Jesús Adolfo Trujillo Holguín, Francisco Alberto Pérez Piñón y Martha Esther Larios Guzmán—, quienes estuvieron a cargo también del siguiente capítulo dedicado a las regiones occidente y centro-norte; fue gratamente revelador observar que en estas regiones la entidad federativa con mayor producción analizada de libros y de capítulos de libros fue Michoacán, y además: «La producción individual de las instituciones tienen su punto más alto en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo que concentra 18.5% de la producción total de la región» (Tomo I: 161).

El capítulo 5 —elaborado por Alma Elizabeth Vite Vargas y Gonzalo Aquiles Serna Alcántara— está dedicado a la región centro y el capítulo 6 —una aportación de Roger Alonso Domínguez Saldívar, Jorge Isidro Castillo Caché, José Enrique Serrano Catzim y Manuel Uc Sánchez— a las regiones centro-sur, sureste y golfo, con lo cual se termina este recorrido por la producción historiográfica en las regiones del país.

«Rasgos y tendencias de la diversidad. Un estudio sobre las revistas y los artículos» es el capítulo 7 escrito por María Guadalupe García Alcaraz y Cirila Cervera Delgado, quienes hacen un análisis con gran precisión de la amplísima producción histórico-hemerográfica del periodo en cuestión. Nos deja conclusiones muy interesantes: se hace notar, por ejemplo, la influencia cada vez mayor de la historia de la cultura escolar; asimismo, existe un mayor vínculo con la etnografía histórica, y en este tenor, las autoras exponen un avance sobre la nueva historia de las ideas pedagógicas y el desarrollo de los temas de género focalizados fundamentalmente en cómo se construye lo femenino desde y en las instituciones educativas.

Las tesis de posgrado han resultado una muy importante contribución a la historiografía de la educación en este nuevo siglo; los temas más recurrentes en estas fuentes son: el magisterio en servicio, su formación en las escuelas normales, la construcción de las identidades sociales tanto en el ámbito urbano como en el rural, los programas escolares, los libros de texto, las instituciones educativas y la evaluación, y así se muestra en los capítulos 8 y 9 denominados «Aproximaciones a las tesis de posgrado» de Elvia Montes de Oca Navas y de Flor Marina Pérez López, respectivamente.

El primer tramo del segundo volumen está dedicado a los foros de comunicación y de intercambio de conocimiento; consta de dos capítulos, el 10 denominado «La escritura de la historia de la

educación en los congresos de la Somehide: de la centralización profesional a la descentralización del campo disciplinar» de René Amaro Peñaflores y María del Refugio Magallanes Delgado, y el 11, «La presencia de la historia de la educación en los congresos del COMIE» de Adelina Arredondo con la colaboración de Elvira Alvear Cortés. En estos estudios se evalúan las características metodológicas dominantes, las temáticas y los intereses académicos, los participantes e instituciones; se desprenden variadas reflexiones y son de especial interés las conclusiones acerca del campo disciplinar de la historia de la educación; éste ha tenido un crecimiento notorio sobre todo a partir del año 2012 e incluso se considera que ha alcanzado su consolidación, además de que son especialmente relevantes los procesos de feminización de la educación pública en México en los niveles básico y superior.

La obra dedica un segmento a los trabajos historiográficos especializados, con temas variados, pero todos de alto nivel académico; destaca la información vertida en torno a la historiografía producida en instituciones de educación superior, la perspectiva de género, la educación rural, las escuelas normales y la educación no formal.

«Tres miradas» es el título con que se denominó al último tramo de la obra; en él encontramos tres trabajos de muy diferente temática, cuyo elemento conductor radica en la educación. El primero de este segmento es el capítulo 18, «La escuela en la literatura» de Martha Isabel Leñero Llaca, donde de manera muy innovadora la autora acude a la obra literaria que evoca a la educación como fuente de reflexión:

[...] es necesario explorar, en primer lugar, el enigma de la ficción. Para ello, necesitamos pensar y preguntarnos si en la ficción se cuenta otra historia de la educación, qué tan distinta podría ser de la historia real que estamos en posibilidades de reconstruir e interpretar a través de otras fuentes documentales, qué sentidos guardaría y qué significados podría devolvernos (Tomo II: 317).

Por lo anterior, resulta interesante y constructivo preguntarnos: ¿Qué imaginarios de lo escolar produce la literatura? La autora nos indica que es de llamar la atención que la evocación literaria de la educación, en su mayoría, sea negativa, y termina con un ejercicio de análisis práctico de la obra *Balún-Canán* de Rosario Castellanos.

A continuación, en el capítulo 19 se presenta una semblanza de lo que fue durante los años 2004 al 2008 la revista *Memoria, Conocimiento y Utopía*, antecedente de la actual *Revista Mexicana de Historia de la Educación*; en esta aportación, las autoras Malena Alfonso Garatte, Georgina Ramírez Hernández y Karina Rosas Díaz describen las características generales de la publicación, los autores que contribuyeron y las principales temáticas. En reconocimiento a esta revista nos dicen: «[...] esta publicación supo cobijar, atesorar y difundir las palabras de quienes ya no están entre nosotros, para convertirlas en legados que deberán de ser conquistados por las siguientes generaciones» (Tomo II: 347).

Finalmente, la obra termina con el trabajo denominado «Memoria y magisterio: las funciones de la Casa de la Historia de la Educación de Yucatán», donde los autores describen cómo este centro se ha convertido en un importante espacio cultural y académico, estableciendo las bases para la conservación y la divulgación del patrimonio educativo en su región.

La edición se hace acompañar de un disco compacto con toda la información bibliográfica de lo que significó, a decir de los autores, un esfuerzo por poner a disposición de los historiadores —así como de los interesados en este campo— la producción realizada en el curso de la década 2002-2011, y que se logró reunir mediante el registro de dos bases de datos realizadas *ex professo* para la elaboración del estado del conocimiento. Se trata de un excelente y útil instrumento que facilitará la labor a los investigadores.

Como hemos comentado, el libro representa un enorme trabajo de registro, de selección, de compilación y de edición; en él se expone lo más selecto de los estudios sobre la historia y la historiografía de la educación en el país durante los últimos años. Tenemos en nuestras manos un valioso aporte al conocimiento de la educación nacional y, sin duda, en su conjunto, los trabajos realizados contribuirán notablemente a mejorar las políticas educativas en México.

Silvia Figueroa Zamudio
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, México
Correo electrónico: silviafigueroaz@hotmail.com



Revista de la Educación Superior 46(182) (2017) 117–119

Reseña

El gobierno de las universidades en sus dimensiones académica y política

Academic and political dimensions of university government

Atairo, Daniela (2016). *El gobierno universitario en la agenda académica y política de América Latina*. México: ANUIES.

Cuando pensamos en el gobierno de las universidades generalmente lo asociamos a su dimensión más política sin detenernos en relacionar el vínculo gobierno-universitarios-calidad. La lectura del libro, que reseñamos a continuación, invita a pensar justo en la necesidad de atender ambas dimensiones, tanto política como académica. El desafío radica en la construcción de miradas teóricas multidisciplinares.

El interés por conocer y comprender los gobiernos de las instituciones de educación superior (IES) resulta una tarea de investigación de gran relevancia porque representan el centro de las decisiones y por tanto el espacio donde se discuten, se dirimen, e incluso se imponen las medidas que abordan la vida y el rumbo de la educación superior. Los gobiernos de las IES, en su conjunto, son los responsables de la formación, de la investigación y de la difusión del conocimiento, aun cuando hoy se sabe que existen espacios alternativos para estas 3 funciones básicas y sustantivas. De la lectura de este libro se deriva la idea de que los gobiernos capaces generan buenas decisiones para la educación superior y asimismo constituyen el resultado de una suma compleja de factores que han sido objeto de estudio desde distintas miradas, como lo muestra la autora a lo largo de la obra.

El hecho de que los gobiernos conformen el cerebro de las instituciones los dispone como un objeto de estudio muy atractivo; conocerlos y comprenderlos nos conduce también a entender el desempeño y los resultados de las IES; nos traslada a dilucidar cuál componente detonó ciertas decisiones, cómo se ejecutaron, quiénes y cómo participaron, qué favoreció y a la vez qué obstaculizó la transformación, y por qué hay diferencias en los resultados de la educación superior en los niveles regional y mundial; para ilustrar lo anterior de un modo concreto: qué factores nos expliquen, por ejemplo, que Chile y Argentina o Uruguay y Cuba registren tasas de cobertura superiores a las de México.

Contestar algunas de estas interrogantes desde distintas perspectivas teóricas y disciplinares nos vincula casi de forma automática a otro objeto de estudio: el cambio en las IES. Esta circunstancia, por tanto, nos transfiere a preguntas de investigación que van más allá del propio campo de la educación superior, algunas de ellas justo tienen que ver con un conjunto de incógnitas como las siguientes: ¿qué elementos detonan los cambios en las formas de gobernar a las IES?,

¿cómo cambian éstas?, ¿a qué responden los cambios?, ¿quiénes participan en los procesos de transformación?, ¿qué tipo de cambios favorecen los resultados de carácter académico?, ¿por qué unos procesos son más exitosos que otros?

Al intentar contestar varias de estas interrogantes, la autora reconstruye algunos de los principales debates en los que se destaca la relevancia de contextualizar el origen y los funcionamientos de las IES y, por tanto, de los sistemas políticos y educativos —dónde nacen, crecen y se desarrollan las IES—, poniendo énfasis en los vínculos de estas instituciones con un mundo externo inmediato compuesto por el Estado, los gobiernos federales y locales, los empresarios y la sociedad.

El gobierno universitario es un objeto de estudio que después de haber recibido poca atención hasta antes de la década de 1990, hoy ha logrado ocupar un espacio relevante en la agenda de la investigación educativa, como bien destaca el libro, desde distintas perspectivas teóricas, en especial desde las miradas que provienen de la ciencia política y de la sociología por considerar que es un tema propio de los campos académico y político. Ambas miradas, nos dice la autora, se encuentran permanentemente en tensión.

El contenido del libro lo integra parte de una investigación doctoral más amplia, sin embargo, su objetivo se concentra en dar cuenta del estado del arte en torno al tema del gobierno universitario en la agenda de la investigación de la educación superior, a propósito de destacar los principales debates y hallazgos de investigación.

La sistematización de la literatura está organizada en 2 partes: la primera se centra en la evolución de los estudios sobre el gobierno universitario como objeto de estudio, adquieren particular relevancia México y Argentina como 2 países donde se ha incrementado la producción de evidencia empírica; la segunda sistematiza los resultados de investigaciones cuyo interés se enfoca en dilucidar y relacionar el origen del cambio de los gobiernos universitarios con el impulso de las políticas educativas de la década de los noventa. Desde esta mirada, la autora sostiene que las políticas públicas que se pusieron en marcha en las 3 últimas décadas en la región latinoamericana «configuraron un escenario de restricciones y de oportunidades que provocaron cambios en las formas de gobierno en los diferentes sistemas universitarios nacionales [. . .]» como parte de una tendencia general, sin dejar de lado que las transformaciones son producto de los cambios en la distribución de poder y, por tanto, adquieren singularidad en función del contexto político, de aquí las diferencias encontradas en torno a México y Argentina.

Asimismo una de las principales tesis que busca mostrar la revisión de la literatura especializada estriba en que los cambios de los gobiernos universitarios se caracterizaron por el «fortalecimiento de los directivos y tensionar el tradicional rol de los órganos colegiados de gobierno» junto con el argumento de que los cambios en el gobierno interno de las universidades han sido producto del impulso de nuevas políticas educativas; sin embargo, no se ofrecen referencias en torno a qué tipo de gobiernos resultan ser más eficientes en términos de cambio. Existe evidencia de que al menos en México la colegialidad no es la mejor aliada para el cambio (Del Castillo, 2004), lo mismo que la dirección unipersonal tampoco es lo mejor para el contexto argentino.

En esta línea de pensamiento hay que decir que, desde el nuevo institucionalismo sociológico como perspectiva teórica, se han producido datos suficientes para comprender que los cambios al interior de las IES guardan una estrecha relación con la búsqueda gubernamental de racionalizar el uso de los recursos públicos, lo cual a su vez ha favorecido nuevos procesos institucionales orientados al mejoramiento de la calidad educativa en un contexto de crisis fiscal (Del Castillo, 2004). Hasta ahora existe la certeza de que la estrategia de aseguramiento de la calidad ha tenido efectos positivos en cuanto a que contribuyó a institucionalizar la gestión y algunos procesos de planeación al interior de las IES, lo cual propició que las propias IES se robustecieran en términos

de su organización, de su estructura y de su funcionamiento, pero sin que ello se tradujera en una mejor formación para sus estudiantes.

Los aportes de este libro, en términos de los debates y hallazgos que destaca, contribuyen a pensar en algunos temas como parte de una futura agenda de investigación:

- Si bien la autora asume que el gobierno de las universidades es un objeto de estudio que cada vez más se vincula al comportamiento de las políticas educativas, se echa de menos el que no haya incorporado como parte del debate la literatura orientada a relacionar el funcionamiento y los cambios de los gobiernos universitarios, como resultado de la incidencia de las políticas educativas desde la construcción de una perspectiva teórica capaz de recuperar las dimensiones política y técnica de los procesos de cambio de las IES.
- Se echa de menos, como parte de la visión disciplinaria, el enfoque de política pública cuya singularidad radica en el estudio de las decisiones y acciones orientadas a la resolución de problemas específicos como es el caso del bajo rendimiento académico de los estudiantes, la brecha entre formación e incorporación al mercado laboral, la falta de pertinencia entre el profesorado y las exigencias de formación de los estudiantes de hoy, los bajos índices en los financiamientos públicos y especialmente financiamientos públicos-privados, por dar algunos ejemplos.
- Es posible articular, desde el campo de política pública, miradas multidisciplinares que permitan captar de forma simultánea lo académico como parte de procesos políticos, pero también lo académico como la singularidad (técnica) de los establecimientos de educación superior; en esta línea, a la investigación de educación superior le queda un trecho amplio por recorrer.
- La mirada comparada resulta de gran relevancia a propósito de identificar qué tipo de gobiernos son más favorables a detonar procesos de cambios relacionados con los desempeños académicos de sus estudiantes. Como parte de esta perspectiva, bien vale el esfuerzo de comparar el sentido y la eficacia de los gobiernos de las IES públicas y privadas.

En suma, el texto comentado representa un avance importante de la revisión de la literatura para aquellos interesados en el estudio del gobierno de las universidades latinoamericanas.

Referencias

Del Castillo, Gloria (2004). *Dos modelos diferenciados de configuración institucional bajo el impacto de la evaluación externa: la UAM-A y la UIA*. México: México: ANUIES.

Gloria Del Castillo Alemán

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México, Ciudad de México, México

Correo electrónico: gloria@flacso.edu.mx

CONSEJO NACIONAL DE LA ANUIES

ITZCÓATL TONATIUH BRAVO PADILLA
RECTOR GENERAL DE LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

RICARDO DUARTE JÁQUEZ
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ

DAVID FERNÁNDEZ DÁVALOS, S.J.
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA CIUDAD DE MÉXICO

ENRIQUE FERNÁNDEZ FASSNACHT
DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

BLAS JOSÉ FLORES DÁVILA
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE COAHUILA

GUSTAVO FLORES FERNÁNDEZ
RESPONSABLE DEL DESPACHO DE LA DIRECCIÓN DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO DE TLALNEPANTLA

ROGELIO G. GARZA RIVERA
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

ENRIQUE LUIS GRAUE WIECHERS
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

JUAN EULOGIO GUERRA LIERA
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA

SARA DEIFILIA LADRÓN DE GUEVARA GONZÁLEZ
RECTORA DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA

MIRNA ALEJANDRA MANZANILLA ROMERO
DIRECTORA DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO DE MÉRIDA

JUAN MÉNDEZ NONELL
DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN MATERIALES AVANZADOS, S.C.

ADOLFO PONTIGO LOYOLA
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

DAVID NOEL RAMÍREZ PADILLA
RECTOR DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

CIPRIANO SÁNCHEZ GARCÍA, L.C.
RECTOR DE LA UNIVERSIDAD ANÁHUAC

JAIME VALLS ESPONDA
SECRETARIO GENERAL EJECUTIVO DE LA ANUIES



ARTÍCULOS

La desprivatización en la educación superior: un enfoque conceptual

MAREK KWIEK

Las reformas en la educación superior pública en México: rupturas y continuidades

CARLOS IVÁN MORENO ARELLANO

El derecho humano a la educación superior en México

JAQUELINE DEL CARMEN JONGTUD ZAMORA

Aportaciones al proceso horizontal de transversalización de la Educación a Distancia en las instituciones de educación superior

ALEXANDRO ESCUDERO NAHÓN

Las nuevas figuras estudiantiles y los múltiples sentidos de los estudios universitarios

CARLOTA GUZMÁN GÓMEZ

Evaluación de la producción científica de sustentabilidad ambiental en un centro público de investigación (CPI) del Conacyt (1982-2012)

ALAN CELAYA LOZANO, DIANA LUQUE AGRAZ, JAQUELINE GARCÍA HERNÁNDEZ, JOSÉ ANTONIO AMOZURRUTIA DE MARÍA Y CAMPOS, JUAN MARTÍN PRECIADO RODRÍGUEZ, JESÚS LABORÍN ÁLVAREZ Y RAFAEL ENRIQUE CABANILLAS LÓPEZ

RESEÑAS

Una perspectiva panorámica de la historiografía de la educación en México (2002-2011)

SILVIA FIGUEROA ZAMUDIO

El gobierno de las universidades en sus dimensiones académica y política

GLORIA DEL CASTILLO ALEMÁN



Precio del ejemplar: \$150.00
Suscripción anual (cuatro números)
en la República Mexicana: \$600.00
en el extranjero: US \$75.00
resu.anuies.mx

IMPRESO Y HECHO EN MÉXICO / PRINTED IN MEXICO