

Políticas gubernamentales, universidades públicas y racionalidad neoliberal

Relevancia del gobierno y la gestión institucional

Eduardo Ibarra Colado¹

Texto de la Conferencia Magistral dictada el 28 de noviembre de 2012 del XVI Encuentro Internacional de Investigación Educativa “Políticas Públicas de Educación en el contexto Latinoamericano”, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. El evento se realizó en el marco de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara 2012.

El problema

La historia que estamos viviendo inició en 1989. Las políticas de modernización, tal como las bautizó el régimen salinista (Ibarra 1998), operan desde entonces y han cumplido, así sea parcialmente, su cometido. Dos ejes caracterizaron las políticas gubernamentales emprendidos desde entonces. El primero se relaciona con la ampliación de la capacidad para *conducir las acciones de las instituciones* mediante la articulación de la evaluación con el financiamiento para propiciar el cambio institucional (Ibarra 2003: 361-374). Desde entonces y a lo largo de poco más de dos décadas, se ha construido un nuevo entramado institucional que garantiza la conducción gubernamental de la universidad, trastocando su tradicional laxitud mediante la conformación de estructuras de gestión institucional más acopladas para conducir y verificar el trabajo (Ibarra 2010: 63 ss.). Este empeño se ha traducido en la aparición de instituciones con una identidad y vocación distintas que tienen

¹ Profesor-investigador del Departamento de Producción Económica de la UAM-Xochimilco y Director General del *Laboratorio de Análisis Institucional del Sistema Universitario Mexicano* (LAISUM: <<http://laisumedu.org>>). Doctor en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM con la tesis *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, la cual fue reconocida como la mejor tesis de doctorado 1999 en Ciencias Sociales por la Dirección General de Estudios de Posgrado de la UNAM. Ha recibido diversas distinciones entre las que cabe mencionar el *Premio a la Investigación UAM 2003* en el área de Ciencia Sociales y Humanidades y el *Literati Network Award for Excellence 2011* por el mejor artículo del año. Es miembro regular de la *Academia Mexicana de Ciencias* e Investigador Nacional Nivel III del *Sistema Nacional de Investigadores*. Correspondencia a: <ibarra57@laisumedu.org>.

que ver cada vez más con su capacidad para atender las demandas específicas de su medio circundante.

El segundo eje de las políticas se orientó a *transformar la identidad de los académicos* mediante la articulación de la evaluación del desempeño con la remuneración extraordinaria a concurso para favorecer la profesionalización del cuerpo académico y su disposición paulatina para operar bajo un conjunto de reglas institucionales más estructuradas que inciden fuertemente en la determinación del contenido y organización del trabajo académico (Ibarra 2003: 374-404). Mediante estas políticas, se trataba de dotar a las instituciones de una masa crítica dispuesta a operar sus programas y proyectos bajo ciertos estándares de desempeño y calidad.

Ha transcurrido casi un cuarto de siglo sin que tales políticas hayan variado en su contenido de fondo, aunque sí se han integrado ciertos programas y perfeccionados algunos de sus procedimientos (Gago 2012). La decisión de mantener estas políticas descansa en la posibilidad que otorgan para transformar a las instituciones en *agentes activos* de su quehacer interno para atender las demandas de su medio externo, es decir, en universidades que trabajen su “adentro” —docencia, investigación y preservación y difusión de la cultura— en función de las exigencias de su “afuera” —demandas de los ámbitos económico, social, político y cultural dispuestos a *consumir* los bienes producidos por la universidad—. Para decirlo con mayor claridad, de estas políticas depende la capacidad gubernamental para transformar instituciones volcadas hacia sí mismas —ensimismadas en la vida interna de su torre de marfil— en universidades emprendedoras (Clark 2000) interesadas en conquistar su medio —preparadas para competir en los mercados del conocimiento—. Para ello ha echado mano de tecnologías liberales de regulación (Rose 1997) que permiten diferenciar a los agentes al incorporarlos a esquemas de incentivos basados en la competencia por recursos escasos.

Por ello no hay mucho más que decir en el ámbito de las políticas gubernamentales hacia las universidades que no haya sido ya mencionado, más allá de los avances paulatinos que se observan en la conformación de un sistema nacional de evaluación, o en la ya cercana necesidad de renovar al cuerpo académico de las universidades para producir la transición generacional que reclama la consolidación del nuevo modelo. Por ello nuestras discusiones en el ámbito de “hechura de las políticas”, para utilizar una expresión común en el medio, se han vuelto repetitivas y aburridas, pues no deparan grandes novedades, más allá de aplicar dispositivos de regulación del mismo tipo de en ámbitos de la actividad universitaria en los que no habían operado.

Este agotamiento de la temática, pues, permítanme insistirlo, llevamos un cuarto de siglo repitiendo lo mismo, se relaciona con un fenómeno más profundo que, este sí, es pocas veces apreciado. Me refiero al cambio de régimen gubernamental que se expresa en la transición del estado intervencionista que predominó en el mundo hasta la década de 1960 a un régimen gubernamental neoliberal (Foucault 2007: 97 ss.) basado en la operación

“natural” del mercado (Ibarra 2006: 38-44). Si se observa con cuidado, esta transición implicó una modificación en el modo de racionalidad que dicta “cómo se hacen las cosas” lo que se traduce, por tanto, en el tipo de políticas que operan, en su peso y su centralidad. Como consecuencia del retraimiento del Estado, se pasa de políticas de acción directa a políticas que persiguen diseñar escenarios institucionales bajo los que operen los *agentes* involucrados. Al reducirse los alcances de la intervención estatal y al transferir la conducción y operación de sectores de lo que se consideraba como el ámbito del bienestar social el Estado retoma su papel como guardián y árbitro permitiendo a los particulares proporcionar “servicios” como la educación, la salud, la cultura y la recreación bajo la lógica de la competencia. La función estatal, por tanto, se redefine y relocaliza ubicándose básicamente en el ámbito de la definición de los dispositivos y reglas que garanticen que todos estos servicios, que ahora son ofrecidos por los particulares a través del mercado, funcionen sin interferencias. Si se mira con cuidado, aunque se trate de un proceso aún inconcluso, esto es precisamente lo que ha sucedido en el ámbito del Sistema Universitario Mexicano.²

Esta primera circunstancia nos conduce a una segunda. Las políticas gubernamentales, sin dejar de tener importancia, pues juegan un papel fundamental en el diseño de las reglas del juego del mercado, dejan de ser el punto nodal para que las cosas se hagan, responsabilidad que se desplaza de la acción directa del Estado hacia las relaciones de intercambio entabladas entre los agentes y las instituciones. Han quedado atrás las grandes iniciativas que eran concebibles sólo a partir de la participación central del Estado, para ceder su lugar a los agentes individuales que tienen la responsabilidad de emprender los proyectos y llevarlos a buen término. No se trata de un asunto menor pues implica que las instituciones se encuentran preparadas para actuar por cuenta propia, y no sólo eso, sino también para actuar mejor que las demás, es decir, bajo la lógica del costo y los resultados. Las instituciones se transfiguran así en una especie de agente económico, aún en sectores como la educación y la salud, que habían operado al margen de la lógica del mercado. Y al operar como lo hacen los agentes económicos, es decir, obedeciendo a los criterios de eficacia, eficiencia, competencia y ganancia, las instituciones contarán sólo con las fortalezas que se deriven de sus propias capacidades para actuar y responder a las exigencias de su medio externo, y no como en el pasado a partir de la protección presupuestal y normativa que les otorgaba el Estado.

² El Sistema Universitario Mexicano es un subsector del Sistema de Educación Superior que está integrado por las universidades públicas federales, las universidades públicas estatales, el IPN, la UPN, UAAAN, la UACh y el ITSON (<http://www.laisumedu.org/g/universidades.php>). Los otros subsectores de la educación superior están integrados por los centros públicos de investigación, los institutos tecnológicos públicos, las universidades tecnológicas públicas, las universidades politécnicas públicas, las universidades públicas interculturales, las escuelas normales y las instituciones particulares.

Así, si las políticas gubernamentales han dejado de ser el actor estelar de esta trama, ¿quién ha tomado su lugar? Bajo un modo de racionalidad neoliberal, son los agentes económicos y sociales, y no el Estado, los que ocupan el centro de la escena. Desde esta perspectiva, la sociedad se constituye como un conjunto diverso de organizaciones creadas para garantizar la cooperación humana y, en esa medida, para satisfacer las necesidades de la sociedad. Ellas operan en mercados abiertos atendiendo el marco institucional resguardado por el estado. En esa medida, los problemas de *gobierno y gestión institucional* adquieren la mayor relevancia pues de ellos depende el éxito de la cooperación entre los miembros de la organización y sus capacidades para competir a partir del impulso de la innovación y la producción de economías.

En el caso de las universidades, sólo con un buen gobierno y con amplia capacidad de gestión se podrá alcanzar más y mejor educación profesional y de posgrado, mayor impacto económico y social del conocimiento producido y una vinculación más estrecha y directa con la sociedad. De allí la insistencia en la calidad y pertinencia educativa y en la utilidad de la producción científica para la solución de los problemas del país, ambos aspectos regulados a través de procesos de evaluación y acreditación de distinto tipo, y de los rankings nacionales e internacionales que permiten ubicar y diferenciar a instituciones y programas a partir de la medición del desempeño (Hazelkorn 2011).

No debe sorprendernos, por tanto, la importancia que han comenzado a adquirir los problemas de planeación, organización y gestión en las universidades, y los de diseño de sus estructuras de gobierno y conducción institucional, pues en ellos descansa la posibilidad de una actuación eficaz y oportuna que se traduzca en un posicionamiento fuerte de la universidad en el conjunto de instituciones en el que participa (Ibarra 2010; Martin 2011). Se trata de problemas emergentes que se ubican hoy en el corazón mismo de la transformación de la universidad y que han sido atendidos sólo marginalmente por la investigación académica, dado que resultan profundamente extraños a una comunidad de investigadores que se especializó en el análisis de “políticas públicas” y en la atención de los “grandes problemas de la educación”, y no en la consideración del funcionamiento cotidiano de las instituciones desde la complejidad técnica que implica su diseño y operación.

Los problemas de gobierno y gestión, tan relevantes hoy día, son también un enigma para la mayoría de los funcionarios universitarios que tienen la responsabilidad de conducir a la institución y que poco entienden del manejo de las organizaciones complejas. Ni le dan importancia a los asuntos de organización y gestión, ni saben cómo hacerlo, lo que de entrada representa una desventaja frente a instituciones que ya han adquirido estas competencias. Todo parece indicar que el futuro de las universidades, digamos, su sobrevivencia y posicionamiento en un medio competitivo y abierto como el que ya se perfila, dependerá cada vez más de la capacidad que tenga para transformarse y operar por sí mismas bajo una conducción eficaz.

Con la finalidad de desarrollar con mayor detalle este argumento, iniciaré planteando una caracterización general del Sistema Universitario Mexicano con la finalidad de apreciar los rasgos más sobresalientes de su transformación. Sobre tal base, comentaré cuatro piezas estratégicas que marcarán la agenda al 2020 y que se establecen como los grandes desafíos que deberán enfrentar las instituciones. Tales desafíos reclamarán una enorme capacidad de gobierno y gestión institucional sustentada en la planeación, asunto al que dedicaremos la parte final del texto.

Sistema Universitario Mexicano: rasgos de su transformación

¿Qué panorama aguarda a las universidades públicas en este escenario de cambio? Comencemos realizando una breve caracterización. El Sistema Universitario Mexicano es joven y ha experimentado un proceso acelerado de conformación. Tan sólo en seis décadas, de 1950 a la fecha, se transformó radicalmente, pues de contar con un puñado de instituciones pequeñas ubicadas en el Distrito Federal y en algunas de las ciudades más importantes del país, tenemos ahora un sistema nacional que se caracteriza por su enorme dinamismo y su creciente diversificación y complejidad. Para dar una idea de la envergadura del cambio, en este breve lapso de tiempo la matrícula universitaria pasó de unos 30 mil estudiantes en 1950 a una cifra que se aproxima actualmente al millón y medio de estudiantes.³ En este mismo período se conformó la profesión académica en México, que de ser prácticamente inexistente en los años 1950, representa actualmente una opción de desarrollo para poco más de 45 mil profesores universitarios de tiempo completo.⁴ Además, de las nueve universidades públicas estatales existentes en 1950 se pasó a un sistema en el que existe al menos una universidad pública en cada estado de la República, la mayoría de ellas con presencia en distintas localidades mediante un sistema multicampus. En su conjunto, el sistema universitario público atiende a cerca del 45 por ciento de la matrícula total de la educación superior,⁵ lo que muestra su importancia estratégica para la formación de profesionales, científicos y técnicos de alto nivel, pero también contribuye con la mayor parte de la producción científico-tecnológica nacional (Laclette y Zúñiga-Bello 2011: 13), a pesar de las restricciones que históricamente ha registrado el gasto público en ciencia, tecnología e innovación (Menchaca 2011: 8-9; UNAM 2012: 53-55).

³ El cálculo corresponde a la matrícula atendida por las universidades públicas federales, las estatales, el IPN y la UPN (Laisum: Sección Geografía Política).

⁴ Datos obtenidos de Execum (<http://www.execum.unam.mx>) correspondientes a 2010. Para ponderar la importancia del SUM, considérese que la matrícula total de la educación superior es de poco más de tres millones de estudiantes, mientras que la planta académica nacional ronda los 82 mil profesores de tiempo completo.

⁵ Según datos oficiales, la matrícula total atendida por el conjunto de instituciones de educación superior alcanza hoy los 3 millones 493 mil estudiantes.

Este crecimiento ha sido acompañado por la diversificación del Sistema de Educación Superior que, a lo largo de los últimos treinta años, ha incorporado nuevas modalidades educativas para ampliar la gama de perfiles formativos orientados hacia opciones profesionales y técnicas más específicas mediante la creación de las universidades tecnológicas y politécnicas, pero también para atender, a través de la red de universidades interculturales, a grupos poblaciones tradicionalmente excluidos de la educación superior. Además, desde inicios de la década de 1990 se han impulsado políticas gubernamentales para alcanzar una estructura institucional más balanceada entre las opciones técnicas, profesionales y científicas y entre las modalidades públicas, privadas y mixtas de educación superior. En su conjunto estamos hablando de cerca de 2 mil 500 instituciones, lo que supone una gran complejidad y una enorme diversidad tanto en su orientación como en su estructura organizativa y la calidad de sus programas institucionales de docencia, investigación y difusión. Su manejo reclama una coordinación creciente que posibilite, desde su diversidad, generar los círculos virtuosos que reclama la transformación del país.

Este panorama es relevante porque indica que las universidades públicas mexicanas ya no se pueden concebir como un sistema aislado que puede darse el lujo de ignorar lo que sucede más allá de sus muros. El autismo universitario es inadmisibles en una época en la que el país reclama su presencia como posibilidad estratégica para resolver sus graves problemas y propiciar el avance económico y social de la población. Por ello, las políticas gubernamentales que se requieren deben contemplar las necesidades de desarrollo sustentadas en el conocimiento, es decir, en una población más educada y como mejores capacidades para conocer e innovar, pero deben considerar también la compleja arquitectura de un sistema educativo, científico y cultural que sea capaz de atender la gama de necesidades de cada sector y región. Se trata, por tanto, de arribar a una formulación de políticas más fina en la que sean identificados los segmentos que se deben transformar, así como las modalidades institucionales más apropiadas para hacerlo.

Agenda 2020: cuatro piezas estratégicas

Es necesario añadir algunos otros ámbitos de problemas que permiten apreciar la complejidad que aguarda al sistema universitario en los próximos años. En primer lugar, es necesario destacar que México sigue siendo un país de jóvenes, por lo que sin duda la próxima década se incrementará la complejidad del sistema educativo en su conjunto con la expansión inevitable de la cobertura, marcadamente en el bachillerato, la educación superior y el posgrado. Por ejemplo, la ANUIES señala la necesidad apremiante de universalizar la educación superior en el país, lo que supondría alcanzar en 2020 una cobertura mínima de 50% (ANUIES 2012: 29, 39-40; también Tuirán y Ávila 2011). Considerando las tendencias recientes, señala la asociación, dos tercios del aumento de la

cobertura recaería en las instituciones públicas, con lo que se esperaría la ampliación de las opciones existentes mediante la creación de nuevos campus y universidades, así como la consolidación de la profesión académica a nivel nacional. El cumplimiento de la meta de crecimiento de la cobertura al 50 o 60% a lo largo de los próximos diez años supone una ampliación significativa del número de profesores-investigadores de tiempo completo y, en consecuencia, la creación de nuevas plazas y la solución de fondo al grave problema de la jubilación académica que frena el recambio generacional.

Vale la pena recordar que el crecimiento de la cobertura es una tendencia pronunciada a lo largo del último sexenio (Tuirán y Ávila 2011), lo que se ha traducido ya en la creación de nuevas unidades o campus en varias universidades y en el IPN. Lo mismo ha sucedido con el crecimiento del subsistema de universidades tecnológicas y politécnicas que, a pesar de su reducido tamaño, cuentan ya con una infraestructura que les permitirá consolidar su oferta y captar un mayor número de estudiantes.

En segundo lugar, será necesario tomar en cuenta el impacto de las nuevas tecnologías de información y comunicación que están revolucionando las modalidades de aprendizaje y proyectando nuevos espacios que empiezan a competir con y complementar a los tradicionales. Estamos pensando, por ejemplo, en los cursos en línea que ofrecen cada vez más universidades a través de diversas plataformas desde Internet, en la ampliación del perfil de los medios de comunicación y la industria editorial para consolidar su presencia en el ámbito de los servicios educativos, y en el papel que están jugando crecientemente ciertos proyectos generados en las redes sociales para favorecer el aprendizaje libre y no formalizado (Piscitelli, Adaime y Binder 2010; Flick 2011).

Entre estas modalidades jugará un papel primordial la educación abierta y a distancia, sistema emergente que deberá experimentar un gran dinamismo en los próximos años, incorporando con ello una pieza más de la configuración fuertemente diversificada del Sistema de Educación Superior. Por ello no debe sorprendernos la reciente creación de la Universidad Abierta y a Distancia de México (Presidencia 2012), con una oferta académica inicial de 13 carreras para otorgar el título de Técnico Superior Universitario o los grados de Licenciatura o Ingeniería. Esta modalidad alcanzó ya, con su tercera generación, una matrícula de 45 mil estudiantes, cifra relevante si se considera, por ejemplo, que supera o equivale ya a la matrícula que atienden la mayoría de las universidades públicas mexicanas en su modalidad presencial.⁶

La educación superior del futuro tendrá que experimentar una simbiosis de orden tecnológico sin precedentes que derivará en nuevas modalidades educativas marcadas por la

⁶ Considerando datos de 2010, 35 de las 41 universidades públicas consignadas en el portal del LAISUM atienden una matrícula que oscila entre los 3 mil 200 y los 50 mil estudiantes. Sólo seis instituciones captan un número mayor de estudiantes: la UNAM con 175 mil, el IPN con 88 mil, la UdeG con 80 mil, la UANL con 71 mil, la UPN con 61 mil y la UV con 55 mil. Seguramente al finalizar el sexenio penietista la UnAD estará en este grupo selecto de instituciones de gran tamaño, pero bajo la modalidad de enseñanza masiva en línea.

flexibilidad curricular, la movilidad interinstitucional y el trabajo semipresencial y a distancia. Esta misma tendencia se expresa en nuevas formas de producción del conocimiento en las que convergen universidades, agencias gubernamentales y organismos sociales y privados, bajo esquemas de colaboración que reclaman una gran capacidad de gestión y mucha apertura y disposición a la adaptación. Y si hablamos de la difusión de la cultura, basta mirar lo que ya se aprecia con la emergencia de espacios y medios alternos que han trastocado profundamente las formas de creación y apropiación de las expresiones artísticas y el conocimiento popular. Hoy la sociedad tiene en sus manos muchos más medios para acercarse al conocimiento y participar en su producción y disseminación, aspectos que trastocan profundamente lo que las instituciones de educación, ciencia y cultura son, por lo que les aguarda una rápida transmutación.

En tercer lugar y en estrecha relación con el imperativo tecnológico ya comentado, esta década será decisiva también para consolidar los procesos de internacionalización de la educación superior (OECD 2009), lo que supone la intensificación de relaciones de intercambio y colaboración en espacios abiertos y la redefinición de reglas de operación que se encuentran actualmente dominadas por las agencias de evaluación y acreditación bajo estándares y metodologías que no han resultado del todo convincentes. Un aspecto muy relevante relacionado con este “salir al mundo” se relaciona con la necesidad de saber lo que cada universidad está en posibilidad de ofrecer y compartir, es decir, con la capacidad para reconocer aquellas fortalezas que definen un perfil institucional capaz de insertarse exitosamente en un medio muy competido y demandante. Se trata de un proceso de auto reconocimiento para adquirir identidad propia y para saber en qué ámbitos y mediante qué programas la institución se puede constituir como referente frente a otras instituciones que carecen de tales capacidades, delineando así los rumbos futuros que desea transitar.⁷

Finalmente, en cuarto lugar, los niveles educativos previos también en expansión, especialmente el bachillerato, reclamarán crecientemente el apoyo de la educación superior para facilitar la formación y actualización de su personal docente y para apoyar el diseño de planes y programas de estudio. Será necesario enfatizar las áreas científico-tecnológicas y el desarrollo de una sólida formación metodológica para favorecer el auto-aprendizaje y la comprensión de problemas complejos (Morin, 2001).⁸ La velocidad con la que se produce el

⁷ La importancia de un perfil institucional claro se ha venido expresando, por ejemplo, en el uso de los rankings para apreciar las ventajas y diferencias entre instituciones, unidades y programas (Ordorika *et al.* 2008; Rauhvargers 2012).

⁸ La SEP calculó que para hacer posible la obligatoriedad de la educación media superior, será necesario invertir 104 mil 286 millones de pesos en los próximos diez años. Sin embargo, los recursos financieros de ninguna manera serán suficientes. Se requiere también del impulso de una política que permita que la educación superior funcione como sustento de renovación de los programas académicos y la planta docente del bachillerato. No olvidemos que 28 universidades públicas cuentan con este nivel educativo y, por tanto, con la obligación de impulsar activamente su transformación como parte de la renovación de su proyecto institucional.

conocimiento y su obsolescencia obligan a pensar en un modelo educativo basado en el aprendizaje; como indica Edgar Morin (2000), necesitamos transformar la educación para formar a personas con la mente bien ordenada, es decir, con la capacidad de articular el pensamiento científico a una visión humanista para enfrentar los graves problemas que nos ha heredado la modernidad.

La gran transformación: de las universidades de consumo a las de producción

Se trata de un desafío que exigirá una enorme capacidad de gobierno y gestión para el que la mayoría de las instituciones no están preparadas, toda vez que no cuentan aún con un sistema normalizado y arraigado de planeación-no-retórica, es decir, una planeación que desemboque en el establecimiento de responsabilidades y en mecanismos precisos y transparentes de evaluación, y de los mecanismos institucionales que garanticen su implementación.

En consecuencia, los esfuerzos institucionales de planeación debe recuperar el sentido profundo de estos procesos como *ejercicios participativos de carácter reflexivo* para reconocer y valorar la situación de la institución en su contexto y sus circunstancias.⁹ En este sentido, el proceso de evaluación debe enfatizar su potencialidad para retroalimentar el trabajo realizado, permitiendo su mejora continua. Esta apreciación es fundamental pues implica adoptar una estrategia que logre incorporar tales prácticas como actividades consustanciales del trabajo académico cotidiano de sus comunidades, en lugar de tender a crear pesados y costosos aparatos burocráticos –p.ej. las unidades institucionales de planeación– que terminan por llevar a cabo un ejercicio formal de poca utilidad que se encuentra totalmente desvinculado de las funciones y actividades que realmente se llevan a cabo. Esta tendencia, que ha sido predominante en el pasado, tendría que ser fuertemente combatida.

Además, en lugar de conformar unidades especializadas de planeación, las instituciones tendrían que hacer de cada miembro de su comunidad un agente de la planeación; ello sería posible si se logran incorporar una serie de prácticas colegiadas articuladas institucionalmente en las que graviten la definición, el ejercicio y la evaluación de los proyectos como motor de la actividad académica cotidiana. Su dificultad estriba en la necesidad de modificar mentalidades muy arraigadas que favorezcan las nuevas prácticas y en el tiempo que requieren para sedimentarse.

⁹ Hemos imaginado una planeación distinta a la que ha operado hasta ahora en el sistema universitario mexicano y que repara en la particularidad de cada caso, pues cada universidad es distinta por su historia y circunstancias, y en la condición de su arraigo en la comunidad reflexiva que la hace posible desde la base (Ibarra y Porter 2012: 201 ss.).

Las instituciones tampoco cuentan con los elementos dirigentes —autoridades y órganos colegiados— capaces de visualizar y dirigir este proceso, ni con las estructuras que faciliten el tránsito de la *universidad de consumo*, esa que opera bajo la lógica de la apropiación de recursos materiales, humanos y financieros sin vincularlos a las necesidades reales de sus proyectos, hacia la *universidad de producción*, esa que se asienta en diversas modalidades de vinculación con la sociedad para impactar su desarrollo a través del conocimiento que genera y transmite. A este déficit hay que añadir uno similar en el ámbito de la conducción gubernamental, toda vez que sigue operando bajo líneas de política que no distinguen la diversidad y complejidad del sistema, y sin contar aún con los mecanismos apropiados de regulación de cada uno de sus componentes para impulsar esta transformación.

A pesar de ello, se han logrado algunos avances importantes que pueden sustentar la modificación del perfil del cuerpo dirigente de las universidades para que adquieran mayores conocimientos y habilidades de dirección, y en la necesaria reestructuración organizativa de sus instituciones. Dicha base ha descansado hasta ahora en los procesos de planeación y evaluación, que se constituyeron como un dispositivo útil al facilitar el auto-reconocimiento de las instituciones y al fomentar una actitud reflexiva de sus autoridades y comunidades sobre los propósitos y funciones a cumplir en el mediano y largo plazos. Por una parte, los ejercicios de planeación y auto-evaluación permitieron a las instituciones reconocer las condiciones sobre las que cimentaron su desarrollo, base esencial para determinar las acciones tendientes a su posible modificación. Por la otra, la evaluación del desempeño propició un trabajo más consciente y planeado de los académicos, lo que se tendría que traducir paulatinamente en la diferenciación con base en el mérito y en el fomento de una vida colegiada más articulada. Al menos en el papel, se trataba de inducir procesos participativos de planeación que se fueran arraigando como prácticas rutinarias para hacer explícitas las actividades y para plasmarlas en programas, proyectos, planes de trabajo, presupuestos y resultados. En el fondo, estas prácticas conducirían a nuevas formas de organización del trabajo en el marco general de la planeación institucional, lo que sin duda reportaría economías y beneficios. Sin embargo, para arraigarse, estas prácticas requieren de un largo tiempo de maduración, pues la resistencia al cambio y la transformación de mentalidades son probablemente los mayores desafíos de procesos que operan bajo un modo de racionalidad neoliberal.

Vale la pena anotar que la sedimentación de estas prácticas será mayor en la medida en la que se produzca el recambio generacional, toda vez que los académicos jóvenes fueron formados en programas que operan bajo esta nueva racionalidad. A diferencia de los académicos mayores, los jóvenes asumen estas prácticas con mayor normalidad pues fueron habituados a ellas desde su proceso formativo y, en consecuencia, se perfilarán como los mejores candidatos para conducir la consolidación de este proceso de transformación en los años por venir.

A su vez, aunque concretada de manera desigual, la evaluación fomenta la articulación entre planeación y presupuestación con base en programas institucionales acordados y definidos, lo que propicia una mayor desconcentración y racionalidad en el uso de los recursos, reduce la discrecionalidad en la asignación de fondos y facilita el seguimiento, la transparencia y la rendición de cuentas. En esencia, este modelo de evaluación podrá concretarse plenamente cuando las instituciones operen articulando estructuralmente programas, proyectos, necesidades y resultados y, en consecuencia, cuando cierren la brecha existente entre la conducción institucional, que corre en un sentido, y el del trabajo cotidiano de sus comunidades, que corre en otro claramente desligado del primero (Ibarra 2010: 57 ss.). Esta articulación es condición necesaria para alcanzar la consolidación de una nueva institucionalidad sustentada en la calidad y pertinencia de las propuestas y en la evaluación del impacto de sus resultados.

Es en este nuevo escenario en el que adquiere sentido y relevancia la demanda reiterada de las universidades a través de la ANUIES de establecer un modelo de financiamiento basado en asignaciones multianuales que proporcionen certidumbre y estabilidad (ANUIES 2012: 52-53). Tal modelo será la consecuencia lógica de la normalización del funcionamiento institucional expresado en una creciente capacidad de planeación de sus programas y proyectos académicos, de la gestión que garantice su adecuada operación y de la evaluación de sus resultados específicos. La gran pregunta que debemos hacernos hoy es ¿cuántas universidades cuentan realmente con tales capacidades y cuántas podrán adquirirlas en el corto plazo?

Referencias bibliográficas

- ANUIES (2012) *Inclusión con calidad. Una nueva generación de políticas de educación superior*, México, ANUIES, 55 pp.
- Clark, Burton R. (2000) *Creando universidades innovadoras. Estrategias organizacionales para la transformación*, México, UNAM/Porrúa, 276 pp.
- Flick, Corinne M. (2011) *Geographies of the World's Knowledge*, Londres, Oxford Internet Institute, 30 pp.
- Foucault, Michel (2007) *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 401 pp.
- Gago Huget, Antonio (coord.) (2012) *Evaluación, certificación y acreditación en la educación superior de México. Hacia la integración del subsistema para evaluar la educación superior*, México, ANUIES, Col. Documentos, 66 pp.
- Hazelkorn, Ellen (2011). *Rankings and the Reshaping of Higher Education. The Battle for World-Class Excellence*, Hampshire, Palgrave/Macmillan, 272 pp.
- Ibarra Colado, Eduardo (1998) “Neoliberalismo, educación superior y ciencia en México. Hacia la conformación de un nuevo modelo”, en Ibarra, E. (coord.). *La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales*, 2 ed., México, UAM-Iztapalapa, pp. 117-182.

- Ibarra Colado, Eduardo (2003). *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, 2 ed., México, UNAM/UAM-I/UDUAL, 524 pp.
- Ibarra Colado, Eduardo (2006). "The Ethics of Globalization", en Clegg, S. y C. Rhodes (eds.). *Management Ethics: Contemporary Contexts*, Londres, Routledge, pp. 32-54.
- Ibarra Colado, Eduardo (2010). "Exigencias de organización y de gestión de las universidades públicas mexicanas: de su pasado político a sus mercados presentes", pp. 55-92, en Cazés, D., E. Ibarra y L. Porter (coords.). *Las Universidades Públicas Mexicanas en el año 2030: examinando presentes, imaginando futuros*, México, UAM-Cuajimalpa/CEIICH-UNAM.
- Ibarra Colado, Eduardo y Luis Porter Galetar (coords.), Lilian Álvarez, Daniel Cazés, Raquel Glazman, Arturo Guillaumin, Javier Ortiz y Lourdes Pacheco (2012). *El libro de la universidad imaginada: hacia una universidad situada entre el buen lugar y ningún lugar*, México, UAM-Cuajimalpa/Juan Pablos, 283 pp.
- Laclette, Juan Pedro y Patricia Zúñiga-Bello (eds.) (2011) *Ranking de Producción Científica Mexicana. Ranking 2011*, México, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 37 pp.
- Martin, Randy (2011) *Under New Management: Universities, Administrative Labor, and the Professional Turn*, Philadelphia, Temple University Press, 272 pp.
- Menchaca Rocha, Arturo (2011) *El único camino hacia el desarrollo de México pasa por el conocimiento. Recomendaciones para un mejor futuro*, México, Academia Mexicana de Ciencias, 20 pp.
- Morin, Edgar (2000) *La mente bien ordenada: repensar la reforma, reformar el pensamiento*, Barcelona, Seix Barral, 185 pp.
- Morin, Edgar (2001) *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, México, El Correo de la Unesco, 109 págs.
- OECD (2009) *Quality and Internationalisation in Higher Education*, París, OECD, 270 pp.
- Ordorika Sacristán, Imanol, Roberto Rodríguez Gómez, Armando Alcántara Santuario, Alejandro Canales Sánchez, Pilar López Martínez, Francisco Javier Lozano Espinoza, Alejandro Márquez Jiménez y Jorge Stack Martínez (2008). *Comentarios al Ranking of World Universities 2008*, México, DGEI-UNAM, 37 pp.
- Piscitelli, Alejandro, Iván Adaime e Inés Binder (coords.) (2010). *El Proyecto Facebook y la Posuniversidad. Sistemas operativos sociales y entornos abiertos de aprendizaje*, Barcelona, Ariel, 236 pp.
- Presidencia de la República Mexicana (2012). *Decreto que crea la universidad abierta y a distancia de México*, México, Diario Oficial de la Federación, 6 pp.
- Rauhvargers, Andrejs (2012). *Global University Rankings and their Impact*, Bruselas, EUA Report on Rankings 2011, 85 pp.
- Rose, Nikolas (1997). "El gobierno en las democracias liberales 'avanzadas': del liberalismo al neoliberalismo", en *Archipiélago*, (29): 25-40.
- Tuirán, Rodolfo y José Luis Ávila (2011). "La educación superior: escenarios y desafíos", en *Este País*, Núm. 239, México, marzo, 9 pp.
- UNAM (coord.), (2012). *Hacia una agenda nacional en ciencia, tecnología e innovación*, México, Instituciones de educación superior y ciencia, 250 pp.

Portales de Internet

ExECUM - Estudio Comparativo de Universidades, Dirección General de Evaluación Institucional, UNAM: <<http://www.execum.unam.mx>>.

LAISUM - Laboratorio de Análisis Institucional del Sistema Universitario Mexicano, Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco: <<http://laisumedu.org>>.

Artículo recibido: 8 de diciembre de 2012

Aceptado: 15 de diciembre de 2012