

Los límites de la intervención estatal y las tensiones producidas en las relaciones de las universidades públicas mexicanas

María Luisa Chavoya Peña¹
mlchavoya@gmail.com

Sonia Reynaga Obregón²
sreynaga@sep.gob.mx

Resumen

El presente artículo aborda las tensiones entre el Estado y la educación superior a partir del análisis de los dos límites de la intervención estatal y sus repercusiones en la propia educación superior. El primer límite que se analiza es el del mercado, impuesto por el estadio del sistema capitalista mundializado y su expresión en la educación a partir de la implementación de políticas neoliberales, que parece que llegaron para quedarse, aún a pesar de sus resultados negativos tan evidentes, de las restricciones financieras, la creciente privatización de la educación, además del énfasis en la rendición de cuentas y en la transparencia del ejercicio del dinero público. En este contexto la educación se ha reducido a mera mercancía, sujeta no sólo a la ley de la oferta y la demanda sino a los intereses de los poderes fácticos la interior de los países. El segundo límite analizado es el de la formación de la agenda pública, donde se excluyen algunas de las necesidades, intereses, expectativas y proyectos de la población. La forma en que se construye la agenda pública, deja sin posibilidad de una discusión y de propuestas de todos los potenciales interesados.

Así, llegamos a la pregunta crucial: ¿quién debe definir los rumbos de la educación superior o de cada universidad en particular?, ¿debemos permitir que el futuro de la educación en México continúe en el margen de incertidumbre en donde se encuentra?

Palabras clave: Educación superior, políticas educativas, formulación de agendas públicas, educación y democracia.

Las relaciones entre el Estado y la educación superior en general es un tema amplio y con una gran variante de aristas, puesto que si un rasgo caracteriza a la educación superior mexicana es su gran diversidad. El sistema está conformado por un heterogéneo conjunto de instituciones, integrado por las universidades públicas federales, las universidades públicas estatales, las universidades privadas, las escuelas normales destinadas

1 Doctora en educación; coordinadora del Doctorado en educación del Departamento de Estudios en Educación de la Universidad de Guadalajara.

2 Doctora en Ciencias Sociales; directora general de Educación Superior Universitaria de la SEP.

para la formación de profesores, así como por una amplia gama de instituciones que conforman el sistema tecnológico.

En la actualidad tenemos universidades interculturales, además de un conjunto de organismos relacionados con la educación superior (véase cuadro 1). El presente trabajo destaca la relación que guarda el Estado con un sector que para nuestro juicio es el más importante, el de las universidades públicas mexicanas.

Cuadro 1. Subsistemas de educación superior en México

SUBSISTEMA	INSTITUCIONES
Universidades Federales (públicas)	6
Universidades Públicas Estatales	34
Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario	25
Institutos Tecnológicos (Descentralizados, Federales y Centros Públicos)	249
Universidades Tecnológicas(Públicas)	73
Universidades Politécnicas (Públicas)	39
Universidades Interculturales(Públicas)	7
Instituciones públicas para la formación de profesionales de la educación básica	249
Instituciones privadas para la formación de profesionales de la educación básica	184
RVOE's federales	12,433
RVOE's estatales	11,034
RVOE's otorgadas por IES autónomas de Educación Superior	448

Fuente: SES 2009

De manera histórica, las universidades han dado muestras de una gran maleabilidad, permaneciendo a lo largo de siglos y su actual estructura es el resultado de su relación con la sociedad y con el Estado.

Las universidades contienen grandes contradicciones que se originan en el entramado social del que forman parte: por un lado, se han desarrollado y actuado con el control y a favor de las élites dirigentes y grupos dominantes, pero también bajo la presión y la influencia de grupos intermedios, subalternos y dominados (Kaplan, 1996: 8). Ambos elementos y movimientos polares han estado presentes en las universidades mexicanas y han operado bajo la forma de relaciones contradictorias de la Universidad con el Estado. Aunque cada vez más las élites económicas han encontrado en algunas universidades privadas el espacio para su reproducción, las élites políticas siguen prefiriendo a las universidades públicas. Asimismo, en ese reducido espectro de atención a la demanda (26 por ciento del grupo de edad), están también presentes grupos provenientes de las clases medias y unos cuantos individuos de las clases bajas.

En este sentido, las universidades mexicanas contribuyen a la reproducción de la estratificación social y de la estructura de poder. A través de la certificación que otorga proporciona los medios para sostener y mantener el status social y los privilegios sociales, al mismo tiempo que cumple con las expectativas de ascenso de las clases medias y populares. Esto propicia una ambigüedad.

Otra ambigüedad la tenemos en la llamada libertad académica. La universidad, querámoslo o no, forma parte del proceso democrático, predominan en ella los ideales de libertad académica (ya sea de cátedra o de investigación). Es también el recinto de la creación artística, de la reflexión filosofía, de la producción de conocimiento, y su función como coadyuvante del desarrollo social es innegable.

Podemos estudiar de numerosos ángulos a la universidad, pero en esta participación queremos destacar su relación con el Estado, pues es éste quién ha determinado en mucho los rumbos por los que han transitado los cambios experimentados por la Universidad. Los abordajes pueden ser múltiples y hemos decidido adentrarnos a partir de destacar los límites de la intervención estatal y cómo han afectado a las universidades públicas mexicanas. Analizaremos fundamentalmente dos límites: el límite impuesto por el mercado y el límite determinado por la forma en que se construye una agenda pública.

El límite del mercado

Los límites de la intervención estatal se encuentran en la frontera provocada por la liberalización de la economía capitalista, cuyas límites son prácticamente inexistentes, merced de la globalización económica que ha provocado fenómenos tales como la globalización cultural y política. Acompaña a esta liberalización económica, la entrada en escena de los organismos multinacionales que parecen estar al servicio de los capitales transnacionales.

Las recurrentes crisis internacionales han provocado efectos muy fuertes en las economías locales. Junto con el incremento del desempleo, la caída de las bolsas, las devaluaciones de las diferentes monedas, los incrementos de tasas de interés y la crisis en el sector financiero, se ha exigido a las economías locales la apertura a inversiones internacionales a cambio de los paquetes financieros. Los Estados nacionales han sido coaccionados al cumplimiento de determinadas medidas, que han tenido que cumplir so pena de no recibir la ayuda financiera. En este sentido destaca el papel jugado por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial.

Desde hace más de dos décadas, asistimos a la implementación de políticas neoliberales, que parece que llegaron para quedarse, aún a pesar de sus resultados negativos tan evidentes. Y si en materia económica el balance arroja más pobreza, desempleo y baja en las condiciones de vida de la población, en materia educativa también tenemos efectos indeseados.

Los cambios en materia económica también exigieron una reestructuración de la educación. No sólo se transformaron las relaciones al interior del Estado, sino la relación del Estado para con las instituciones educativas y, la concepción de éste sobre la educación y, el papel de la educación en relación a la economía y el desarrollo del país.

Las crisis económicas sufridas por el país provocaron restricciones financieras del gasto público, que afectó y sigue afectando al área de educación, sobremanera a la educación superior, concebida ahora desde la esfera pública como parte de las responsabilidades familiares más que del Estado. A esto se aúna el crecimiento demográfico y la expansión de los niveles educativos precedentes, que provocaron un incremento de la demanda para la educación superior.

Junto con la reducción del financiamiento público se ha puesto énfasis en la rendición de cuentas y en la transparencia del ejercicio del dinero público. Y es que ni el resto de partidarios y panerigiristas de la liberalización mundial del movimiento de capitales prometen mayores certezas; las palabras estrellas son, en cambio, “transparencia” (que remite a un mundo sin secretos, que no prohíbe nada a los operadores del mercado) y “flexibilidad” (que significa que nada, salvo los efectos previstos, es decir, los beneficios de los accionistas para el año próximo, pueden limitar la decisión de los operadores del mercado). La suma de transparencia y flexibilidad no da como resultado mayor certeza” (Bauman, 2006: 34).

El Estado ha registrado una tendencia hacia la privatización de servicios que antes ofrecía, con la consecuente reducción financiera. Se ha concebido desde hace décadas, de que la educación pública que debe ofrecer el Estado, es la educación básica, lo que no está mal, empero, limitar el acceso a la educación superior en países como el nuestro, a la que solo acceden una pequeña proporción de jóvenes, supone dejar sin posibilidades, reales o potenciales, de formación profesional a los grupos provenientes de las clases medias y populares.

Las reducciones financieras han llevado al Estado a asumir un papel de auditor. No basta que el ejercicio de los recursos públicos sea transparente, es menester además verificar que el dinero se ejerza apropiadamente. Se inaugura así una etapa en donde se evalúan a los actores (a los profesores a través de los programas de estímulos al desempeño académico o a través del perfil deseable del PROMEP o de los cuerpos académicos; a los investigadores a través del SNI y sus proyectos a través de instancias tales como el CONACYT), los procesos (por ejemplo las normas ISO 9000 que son normas de calidad y gestión continua de calidad), los resultados (exámenes CENEVAL a egresados). Los propios programas no escapan (a través de la acreditación de programas, PNP del CONACYT), así como las propias instituciones. Las instituciones y los propios sujetos se han sometido, no sin expresar su descontento, a tales medidas evaluativas, toda vez que el financiamiento extraordinario está vinculado con los indicadores de calidad que cada institución tenga.

Ocurre también que cada vez más el papel que tradicionalmente le correspondía al Estado respecto a la educación, lo empieza a asumir cada vez más la iniciativa privada, los particulares; ahora “...la educación debe ser pensada y organizada con prioridad en la lógica económica y como preparación al mercado de trabajo...” (León, 2009). El Estado ha dejado de determinar políticas públicas en función de resolver las necesidades humanas porque sus prioridades están en función del mercado: se procura una educación en función del capital, capaz de ser competitiva, se trata, en no pocos casos, de una educación legitimadora del poder y sus prácticas. El estado ha pasado a jugar un papel regulador en la educación, es mero árbitro y coordinador, así es incapaz de crear políticas educativas en función del desarrollo social de la nación (León, 2009).

Existe una proliferación de instituciones que ofertan programas educativos o mejor, más que ofrecerlos, porque eso supondría una mínima planeación, son meros receptores de una demanda que no encuentra lugar, lo anterior propicia planes y estudios infundados, incoherentes, insuficientes; en mucho contruidos

bajo una lógica de mercado, es decir, buscan satisfacer una demanda real de formación, que en muchos de los casos, las Instituciones públicas no pueden garantizar (por falta de presupuesto, de una dirección capaz, de una planeación suficiente, etcétera). Estas instituciones se valen de esta realidad (un Estado débil y una alta demanda educativa) para construir grandes negocios educativos; las instancias estatales o públicas no pueden hacer casi nada porque ellas mismas no podrían satisfacer tal demanda y, dejan en manos de particulares la educación. Un ejemplo baste: en Jalisco existen 105 IES, de ellas 78 (74.2 por ciento) son privadas. De estas 78, 60 son instituciones de absorción de demanda (Chavoya, 2010).

Tampoco las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas escapan de las influencias del mercado laboral y a pesar de tener muy diversificada su oferta educativa, siguen brindando formación profesional en áreas saturadas, con los consecuentes problemas de subempleo y desempleo profesional. Sigamos con el ejemplo de Jalisco:

Cuadro 2. Carreras con más de mil alumnos matriculados en el ciclo escolar 2007-2008 en Jalisco

Licenciatura	Matrícula	Porcentaje del total	Acumulado
Derecho	16,878	10.67	10.67
Licenciatura en Administración	11,126	7.03	17.7
Licenciatura en Contaduría Pública	8,637	5.46	23.16
Licenciatura en Psicología	8,605	5.44	28.6
Medico Cirujano y Partero	7,942	5.02	33.62
Licenciatura en Comercio Internacional	6,143	3.88	37.5
Licenciatura en Mercadotecnia	5,544	3.5	41
Licenciatura en Nutrición	4,683	2.96	43.96
Licenciatura en Administración De Empresas	4,597	2.9	46.86
Ingeniería Industrial	4,468	2.82	49.68
Ingeniería Computación (Sistemas Computacionales)	3,378	2.13	51.81
Licenciatura en Turismo	3,368	2.13	53.94
Licenciatura en Educación	2,812	1.78	55.72
Licenciatura en Enfermería	2,436	1.54	57.26
Arquitecto	2,412	1.52	58.78
Cirujano Dentista	2,373	1.5	60.28
Licenciatura en Ciencias de la Comunicación	2,371	1.5	61.78
Licenciatura en Educación Primaria	2,331	1.47	63.25
Licenciatura en Educación Preescolar	2,107	1.33	64.58

Licenciatura en Gastronomía	2,009	1.27	65.85
Licenciatura en Diseño Grafico	1,838	1.16	67.01
Licenciatura en Medicina Veterinaria y Zootecnia	1,815	1.15	68.16
Ingeniería Civil	1,812	1.14	69.3
Ingeniero Mecánico Electricista	1,674	1.06	70.36
Licenciatura en Ingeniería en Computación (Ingeniería en Sistemas)	1,605	1.01	71.37
Licenciatura en Trabajo Social	1,542	0.97	72.34
Licenciatura en Diseño de Interiores	1,454	0.92	73.26
Licenciatura en Diseño Industrial	1,313	0.83	74.09
Licenciatura en Informática	1,131	0.71	74.8
Ingeniería en Electromecánica	1,108	0.7	75.5
Licenciatura en Ciencias y Técnicas de la Comunicación	1,001	0.63	76.13
Licenciatura en Biología	1,001	0.63	76.76

En este contexto, hablar de la neoliberalización de la educación o de la educación neoliberal, es hablar de que la educación se ha reducido a mera mercancía, sujeta no sólo a la ley de la oferta y la demanda sino a los intereses de los poderes fácticos la interior de los países. En función de tales intereses se han creado un sin número de programas educativos al servicio de la sociedad del mercado, lo que forman son trabajadores flexibles capaces de adaptarse a las exigencias del mercado laboral. Se forman profesionistas capaces de ser exitosos, capaces de posicionar su status, capaces de reproducir el sistema.

El futuro de la educación en México parece ser incierto en el corto y mediano plazo. El retraso educativo es tan grande que se llevará tiempo poder incrementar los niveles de educación. Con reformas estructurales o con el cambio de modelo económico por uno más humanista que atienda las necesidades sociales de los mexicanos, se tendrían resultados más favorables. La educación, en general, no puede desligarse de las exigencias que le plantea las nuevas formas de producción y la división del trabajo, no puede estar ajena a los requerimientos tecnológicos cambiantes, no puede negar las implicaciones de la globalización pero, tampoco puede disociarse de la cultura, el arte, la generación y difusión del conocimiento (tanto experimental como social) y, en general, de la atención de las necesidades sociales de todo tipo.

El límite de la definición de la agenda pública

A los académicos, a los profesores y a los gestores de las IES nos parecen que las políticas se diseñan desde fuera de las universidades, lejos del acontecer académico y de las necesidades y del sentir de aquellos hacia los que se dirigen las políticas.

Este hecho conduce a preguntarnos sobre cómo se construye un espacio público, y cómo se constituye una agenda pública. De acuerdo con Aguilar:

Lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos; en vez de mortificar sus libertades, cálculos y beneficios, se constituye para su garantía, respaldo y extensión en general. Más aún, el ámbito público es el campo de interacciones e interpelaciones en que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen políticas: definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y eligen a los líderes de Estado (Aguilar, 2005).

Así las políticas públicas están relacionadas estrechamente con las necesidades, intereses, expectativas y proyectos de la población, es decir debieran alinearse para ser punto de encuentro y de conciliación.

Una política pública se refleja en reglamentos y programas gubernamentales, que son productos de las decisiones de autoridades de un sistema político. Estas políticas surgen a partir de discusiones de los diferentes agentes que participan en la arena pública. Aguilar, en el diseño de las agendas, indica que:

No todos los problemas logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. No todos logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios de gobierno. Algunas cuestiones que para los afectados resultan de interés vital y que para muchos observadores pueden ser consideradas de interés público, son descartadas desde sus primeros pasos en busca de atención de la sociedad o del gobierno, o son desfiguradas y desactivadas durante su trayecto en busca de atención (Aguilar, 2005: 23-24).

Para Roth y André-Noël el número de actores que interviene para determinar una agenda pública es limitado y selectivo:

Las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de reglas de juego operantes hasta entonces... representa la cristalización de un momento en el estado de relación de fuerzas entre los distintos actores que intervienen en el proceso de definición de las reglas del juego. Pero es claro que el número de actores es limitado y selectivo: no entra cualquiera, ni como quiere, el proceso de decisión; por lo tanto la configuración de estos actores es ya reveladora del reparto del poder en el seno del Estado así como de relaciones y de integración establecidas entre éste y su entorno (Roth Deubel, André-Noël, 2006).

La manera como se elabora una agenda de gobierno expresa la vitalidad o la flojedad de la vida política o del sistema político dado. Pues como señala Cabrero:

Un sistema democrático y plural, con posibilidad de flujos continuos de abajo hacia arriba, requiere de un aparato gubernamental con un alto grado de permeabilidad... en un contexto de este tipo, la formación de la agenda y la definición de problemas dan lugar a un intenso juego de agentes participantes. La propensión a participar por parte de organismos no gubernamentales (ONG's) congresistas, ciudadanos, medios etc. es alta... en una dinámica como ésta efectivamente la agenda de gobierno se deriva de una agenda pública. El gobierno en turno, como cualquier otro, habrá desplegado todas sus posibilidades para persuadir, manipular, y hacer triunfar la opción que sus cuerpos de especialistas y su lógica le dictan. Pero aún así, dada la necesidad de ser permeable y de generar consensos para ser legítimo, es muy probable que buena parte de la definición de la agenda y de los problemas sea de origen exógeno... un sistema en transición democrática y de votación estatista —como el mexicano— tiene una lógica diferente... la tradición del sistema es la impermeabilidad; en parte por la insensibilidad gubernamental, pero en parte también porque las estructuras no han sido diseñadas para ser permeables; es decir, aún cuando en el escenario de la transición o gobernante en turno pretenda ser abierto, las estructuras no están diseñadas para ello, ni los actores, están orientados hacia esa lógica. Así... la definición de la agenda de gobierno es un proceso altamente endógeno." (Cabrero, 2000).

Así encontramos que en el caso de la educación superior, algunos asuntos forman parte de la agenda, pero otros, han quedado excluidos. La exclusión se ha dado por dos vías. La primera es el desplazamiento de la plaza pública (*polis griega*), del debate abierto, democrático y horizontal, por el parlamento, como espacio para discutir las cuestiones prácticas de la sociedad. La otra vía es la emergencia de un grupo de expertos, técnicos, especialistas, a quienes se paga un sueldo y se consulta, nace así la máquina para administrar, situada por encima de la vida pública y que organiza la vida a través de criterios de la sociedad industrial (Fernández, 1991). Y es a partir de lo que imaginan o intentan conocer, diseñan criterios homogéneos a lo que de suyo es diverso.

Los integrantes de esta “máquina de administrar” no admiten intrusos: los políticos, personas que se suponen operan profesionalmente dentro del espacio público (allí tienen sus cargos o más bien denominan público el espacio donde tienen sus cargos), casi nunca están bien preparados para enfrentar la invasión de intrusos; y dentro del espacio público, cualquiera que no tenga el tipo de cargo adecuado, y que aparezca allí en una ocasión ni calculada ni preparada y sin invitación, es por definición un intruso.

Se ejerce entonces un autoritarismo que sostiene una visión unívoca que poco responde a la gran diversidad que existe dentro de cada uno de los recintos universitarios, y provoca una gran saturación. ¿Hasta dónde el debate sobre la educación superior se debe circunscribir exclusivamente a la visión que prevalece entre los integrantes de la “máquina para administrar”? ¿cómo integrar las visiones de los diferentes participantes?, ¿quién debe definir los rumbos de la educación superior o de cada universidad en particular?, ¿hasta dónde las políticas deben ser generales y hasta dónde particulares?

Las respuestas no son sencillas ni únicas. Requieren ser incluidas en un debate en donde los “intrusos”, que a final de cuentas son los que viven día a día dentro de las instituciones, son los que enseñan, investigan, los que estudian, los que proyectan, gestionan y administran. Son voces que deben ser escuchadas: “hay muchas voces pequeñas en muchas zonas del país. Si logramos que nuestra voz sea más grande, podríamos avanzar más rápido” (Bauman, 2001: 21).

Pero tal parece que hay mucha pereza. La fragmentación, la dispersión y el disenso vuelven difícil el intento de recuperar el espacio público, toda vez que las políticas públicas deben ser construidas a partir de una visión de largo plazo, con decisiones abiertas a las discusiones y a una profunda reflexión y análisis filosófico y científico.

Necesitamos de un proyecto de país que realmente pueda articular una sociedad heterogénea, conflictiva y rezagada, y que realmente modifique sus reglas, procedimientos y expectativas a fin de recuperar el sentido del verdadero interés público y no solo asuntos e intereses de grupos a veces transnacionales. En consecuencia, se requiere de un proyecto de educación superior que vaya más de la inmediatez pragmática de los programas sexenales.

Llama la atención que a pesar de que la investigación educativa en el país sea escasa, la mayor parte se oriente a la educación superior. Esta investigación ha influido porque hay una función de creación de opinión crítica que corresponde a las universidades, y quizás la displicencia en nuestra participación para llevar al debate los asuntos que nos interesan provenga de la saturación que sufrimos los académicos, sometidos

como estamos al rasero de políticas contradictorias y al cumplimiento de exigencias múltiples y cada vez más complejas.

Confiamos en que los investigadores que estamos comprometidos con la educación, no ejerzamos en lo que se ha denominado la espiral del silencio, en donde la gente no está dispuesta a expresar su opinión si ella está en la minoría, el callar puede ser por miedo a la represión o al aislamiento (ver los estudios de Noelle-Neumann, E. 1974).

¿Y los estudiantes...? De alguna forma nuestra voz, junto con la de ellos, los futuros ciudadanos, debe adquirir mayores tonalidades para poder ser escuchada y tomada en cuenta.

Bibliografía y fuentes de información

Acosta Silva, Adrián (2000). *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*. México: Fondo de Cultura Económica-Universidad de Guadalajara.

Aguilar Villanueva, Luis (2005). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Bauman, Zygmunt (2006). *En busca de la política*. México: Fondo de Cultura Económica

Cabrero, Enrique (2000). "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México", en: *Revista Gestión y Política Pública* vol. IX, Núm. 2, México.

Chavoya Peña, María Luisa (2010). "Crecimiento y diversificación de la educación superior en Jalisco", en: Chavoya, María Luisa, Moreno, María Guadalupe (coord.). *Temas selectos de la investigación educativa en Jalisco*. México: Universidad de Guadalajara.

Fernández Christlieb, Pablo (1991). *El espíritu de la calle. Psicología política de la cultura cotidiana*. México: Universidad de Guadalajara

Kaplan, Marcos (1996). *Universidad nacional, sociedad y desarrollo*. México, ANUIES.

León Jiménez, Héctor David (2009). "Globalización neoliberal y educación: supuestos e implicaciones filosóficas de esta imbricación". Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias de la Educación. México: Universidad de Guadalajara.

Noelle-Neumann, E. (1974) "The spiral of silence: a theory of public opinion". *Journal of Communication*, EUA.

Roth y André-Noël (2006). *Políticas Públicas*. Colombia: Ediciones Aurora.