

**¿Hacia dónde
va la universidad
en el siglo XXI?**

¿Hacia dónde va la **universidad** en el **siglo XXI?**

Humberto Muñoz García
Coordinador



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

378.098
H117

¿Hacia dónde va la universidad en el siglo XXI? / coordinado por Humberto Muñoz García
-- 4ª ed. -- México : Universidad Nacional Autónoma de México, Seminario de Educación
Superior : Miguel Ángel Porrúa, 2016
254 p. : 17 × 23 cm. -- (Problemas Educativos de México)

ISBN 978-607-02-8710-7 (UNAM)
ISBN 978-607-524-091-6 (MAP)

1. Educación superior -- América Latina -- Siglo XXI. 2. Cambio educativo -- América Latina -- Siglo
XXI

Primera edición, diciembre del año 2016

© 2016

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
SEMINARIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR
Avenida Universidad 3000
Del. Coyoacán
Ciudad Universitaria, 04510
Ciudad de México
ISBN 978-607-02-8710-7

© 2016

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

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-524-091-6

Cuidado de la edición: Alejandra Recillas
Imagen de portada: *Abstracción integrada*, obra de Carlos Mérida,
ubicada en el Centro Cultural Universitario

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta
del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la
autorización expresa y por escrito de GEMAPORRÚA, en términos de
lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso,
por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPEL DE FABRICACIÓN ECOLÓGICA CON BULK A 80 GRAMOS

www.maporrúa.com.mx

Chihuahua 23, Progreso, Álvaro Obregón, 01080, CDMX

La autonomía universitaria en el marco del federalismo

Imanol Ordorika, Roberto Rodríguez-Gómez***

*Marion Lloyd****

Introducción

En países en vías de desarrollo —en particular aquellos que experimentan procesos de consolidación democrática, de la descentralización de la administración pública y del cambio institucional—, los asuntos relacionados con la distribución de los bienes y servicios públicos, así como con la participación en la toma de decisiones políticas, son centrales para las agendas de los gobiernos, de los partidos políticos y de la sociedad civil (Rodríguez, 2014). Estos asuntos son también la fuente de un debate continuo en la palestra política, en los medios y en el entorno académico. En ese contexto, varios gobiernos han adoptado o reforzado los regímenes federalistas ya existentes en su búsqueda de una mayor estabilidad macroeconómica y una justicia distributiva. En el proceso, deben resolver asuntos polémicos como la gobernabilidad, la distribución de recursos fiscales, la coordinación de las políticas públicas, y la definición de las prioridades para el desarrollo nacional, todo ello con la participación conjunta de múltiples actores institucionales de distintos niveles.

El federalismo moderno enfrenta un dilema de fondo debido a dos demandas en pugna por la igualdad y la eficacia. Por un lado, los gobiernos enfrentan una gran presión para volverse más equitativos y democráticos, ofreciendo acceso y participación en la distribución de recursos. Por el otro,

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

*** Coordinadora de Proyectos de la Dirección General de Evaluación Institucional de la UNAM.

la sociedad espera que logren el crecimiento económico y cumplan los compromisos de eficacia y transparencia en la administración pública.

Gran parte del debate actual sobre la gobernabilidad se centra en este dilema, el cual es parte de un debate mayor en cuanto a las prácticas democráticas (Lechner, 1997; Gibson, 2004; Watts, 2010).

La federación ofrece una solución funcional, aunque lejos de ser completa, a los problemas básicos de la gobernanza democrática; añade una nueva dimensión a la tradicional fórmula republicana de división de poderes y, en teoría, facilita el proceso de las políticas locales y las acciones del gobierno (Kramer, 1994; Burgess, 2003). Sin embargo, en su funcionamiento cotidiano, los sistemas federalistas son complejos y plagados de conflictos internos. También enfrentan limitaciones de capacidad, en particular en los niveles subnacionales (Flamand, 2010). La competencia entre el poder central, de carácter nacional —las asociaciones locales, en este caso las distintas entidades subnacionales: regiones, estados, distritos y municipalidades, entre otros— es inmanente al sistema. De acuerdo con William Riker (1964), todos los regímenes federalistas enfrentan un continuo choque de intereses de naturaleza política y económica. Por un lado, las entidades locales buscan acceder a un creciente porcentaje de los recursos distribuidos por el poder central, así como a una mayor influencia en el proceso de toma de decisiones que afecta al grupo en general. Por otro lado, el gobierno federal tiende a acumular recursos y atribuciones en un intento por asegurar su control sobre el gran número de entidades subnacionales. Cuando los actores y fuerzas en conflicto respecto a distintos proyectos políticos participan en esta arena competitiva —el clásico escenario de la transición de un régimen autocrático a uno más democrático—, la inestabilidad resultante amenaza el propósito original del sistema federalista.

En un intento por reducir esas tensiones, muchos gobiernos han adoptado normas legales que regulen las jurisdicciones de la federación y sus entidades federativas. Otra práctica común consiste en que la autoridad central establezca estándares nacionales en ciertas áreas, para después capacitar a las entidades con miras a alcanzar estos estándares en sus respectivas condiciones y circunstancias. En la práctica, la eficacia de tales soluciones depende principalmente de tres elementos: la capacidad de las autoridades centrales y locales de evitar traslapaciones innecesarias en la

aplicación de políticas públicas; la distribución adecuada de los recursos fiscales; y un sistema de recursos y políticas económicas orientadas a alcanzar ciertos estándares (Rodríguez, 2014).

En países como México, cuyas estructuras políticas y económicas aún se encuentran experimentando transformaciones significativas, la consolidación de tales sistemas representa un desafío de extraordinaria complejidad. Además de los problemas de ineficacia de costos, y burocracias infladas asociadas con la operación de los sistemas federalistas (Perotti, 1996), los legisladores deben lidiar con escenarios de profunda iniquidad, procesos e instituciones democráticos débiles, gobiernos divididos entre líneas políticas y la existencia de fuertes y constantes disputas en cuanto a los recursos y espacios para la acción política (Majeed *et al.*, 2006). Tales tensiones necesariamente limitan la implementación eficaz de los sistemas federalistas y reducen el nivel de transmisión de poder del gobierno federal a los niveles estatales y locales.

México adoptó un sistema federalista por primera vez hace casi dos siglos, pero después atravesó largos periodos de centralismo *de facto*. En realidad, el proceso ha sido más cíclico que lineal. Durante gran parte del siglo XX, el país fue gobernado por un régimen unipartidista, sumamente centralizado y autoritario que de federalista sólo llevaba el nombre. En muchos casos, los estados sólo ejecutaban las instrucciones del gobierno federal (Flamand, 2010).

Sin embargo, a finales del siglo pasado, ese panorama empezó a cambiar de manera significativa. En 1997, por primera vez desde la Revolución mexicana, ningún partido obtuvo una mayoría en el Congreso federal. Tres años después, un candidato de la oposición ganó la presidencia por primera vez en 71 años, acabando así con el dominio de décadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a nivel nacional, estatal y municipal. La victoria del presidente Vicente Fox, del conservador Partido Acción Nacional (PAN), culminó con 11 años de conquistas a nivel estatal. Al mismo tiempo, las demandas sociales para una mayor democratización, tanto del gobierno como de los servicios, habían dado lugar a un poder federal delegado a los estados en múltiples áreas —siendo esto más notable en la arena política, pero también en infraestructura, salud pública y educación—, un proceso al que nos referiremos como *federalización*.

Arnaut (1994) señala que el término “federalización” ha sido usado en el discurso gubernamental para indicar dos dinámicas opuestas en la historia de México. La primera es la recentralización del sistema por el gobierno federal, primordialmente durante la primera parte del siglo XX; y el segundo y más reciente fenómeno, la descentralización del sistema, con nuevos poderes y funciones asignadas a los gobiernos estatales y municipales. En este capítulo, usamos este término para referirnos a la segunda acepción, la cual refleja intentos recientes en México para delegar las responsabilidades fiscales y administrativas a las autoridades a nivel subnacional.

El proceso no es de ningún modo unidireccional y tampoco ha finalizado. A primera vista —y en el discurso político dominante— pareciera que el gobierno federal delegara cada vez más recursos y control a los estados y municipios. En realidad, la descentralización coexiste con tendencias centralizadoras en varias áreas. Ejemplos de esto incluyen nuevas reglas sobre rendición de cuentas impuestas por el gobierno federal a las instituciones municipales y estatales y a los nuevos sistemas financieros para las instituciones de educación superior.

En México, el proceso de federalización en curso se caracteriza por diversas contradicciones, limitaciones y problemas. Éstas incluyen la hiperburocratización de los mecanismos de distribución y control, los cuales han disminuido en lugar de aumentar el nivel de autonomía del que gozaban las instituciones estatales (Ordorika, 2010; Rodríguez, 2014). En segundo lugar, mientras que ha habido una asignación gradual de los recursos a los gobiernos locales, el gobierno federal aún recauda la gran mayoría de los impuestos y establece gran parte de las políticas públicas, reduciendo, de hecho, los incentivos para que los gobiernos locales aumenten sus ingresos y rindan cuentas a sus electores. Por último, persisten fuertes discrepancias y desigualdades en la distribución de recursos entre los estados y las instituciones; en muchos casos, las entidades más ricas o más desarrolladas reciben el mayor porcentaje de los fondos federales.

Además, el retorno del PRI a la presidencia en 2012 ha desencadenado una tendencia neocorporativista y recentralizadora en la política mexicana. Un día después de que el presidente Enrique Peña Nieto tomara posesión,

el PRI firmó un pacto¹ con los principales partidos de oposición a fin de impulsar una serie de “reformas estructurales” para el año 2018. Aduciendo la necesidad de fortalecer sectores económicos y sociales clave (energía, telecomunicaciones, seguridad, educación, y salud, entre otros), el gobierno ha promovido políticas y reformas legales que, en la práctica, conllevan la recentralización del control sobre esos sectores. Como resultado, México aún debe cumplir con los principales objetivos del modelo federalista: transmisión del poder real a los estados como medio para lograr una mayor rendición de cuentas gubernamental; promover el desarrollo local y regional, y, sobre todo, combatir la extendida pobreza y desigualdad.

Cuadro 1
POBREZA Y POBREZA EXTREMA POR ESTADO (2010-2014).
(PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN)

	<i>Pobreza</i>			<i>Pobreza extrema</i>		
	<i>2010</i>	<i>2012</i>	<i>2014</i>	<i>2010</i>	<i>2012</i>	<i>2014</i>
Aguascalientes	38.1	37.8	34.8	3.8	3.4	2.1
Baja California	31.5	30.2	28.6	3.4	2.7	3.1
Baja California Sur	31	30.1	30.3	4.6	3.7	3.9
Campeche	50.5	44.7	43.6	13.8	10.4	11.1
Coahuila	27.8	27.9	30.2	2.9	3.2	3.7
Colima	34.7	34.4	34.3	2.5	4	3.4
Chiapas	78.5	74.7	76.2	38.3	32.2	31.8
Chihuahua	38.8	35.3	34.4	6.6	3.8	5.4
Ciudad de México	28.5	28.9	28.4	2.2	2.5	1.7
Durango	51.6	50.1	43.5	10.5	7.5	5.3
Guanajuato	48.5	44.5	46.6	8.4	6.9	5.5
Guerrero	67.6	69.7	65.2	31.8	31.7	24.5
Hidalgo	54.7	52.8	54.3	13.5	10	12.3
Jalisco	37	39.8	35.4	5.3	5.8	3.2
México	42.9	45.3	49.6	8.6	5.8	7.2
Michoacán	54.7	54.4	59.2	13.5	14.4	14
Morelos	43.2	45.5	52.3	6.9	6.3	7.9
Nayarit	41.4	47.6	40.5	8.3	11.9	8.5
Nuevo León	21	23.2	20.4	1.8	2.4	1.3

¹ El 2 de diciembre de 2012, los presidentes del PRI, PAN y el PRD firmaron el Pacto por México, el cual enumeró 96 metas a completar para el final del periodo del presidente Peña, en 2018. El acuerdo no tenía precedentes en el fracturado paisaje político mexicano, y suscitó temores sobre la reconcentración de poder por el Ejecutivo (un proceso al que los mexicanos se refieren como *presidencialismo*).

Cuadro 1 (Continuación)

	Pobreza			Pobreza extrema		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Oaxaca	67	61.9	66.8	29.2	23.3	28.3
Puebla	61.5	64.5	64.5	17	17.6	16.2
Querétaro	41.4	36.9	34.2	7.4	5.2	3.9
Quintana Roo	34.6	38.8	35.9	6.4	8.4	7
San Luis Potosí	52.4	50.5	49.1	15.3	12.8	9.5
Sinaloa	36.7	36.3	39.4	5.5	4.5	5.3
Sonora	33.1	29.1	29.4	5.1	5	3.3
Tabasco	57.1	49.7	49.6	13.6	14.3	11
Tamaulipas	39	38.4	37.9	5.5	4.7	4.3
Tlaxcala	60.3	57.9	58.9	9.9	9.1	6.5
Veracruz	57.6	52.6	58	18.8	14.3	17.2
Yucatán	48.3	48.9	45.9	11.7	9.8	10.7
Zacatecas	60.2	54.2	52.3	10.8	7.5	5.7
Promedio nacional	46.1	45.5	46.2	11.3	9.8	9.5

Fuente: Estimados basados en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogar Hogar (ENIGH) 2010, 2012 y 2014. 2014. CONEVAL-INEGI.
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/mcs/>

La educación superior en un marco federalista

En este capítulo, examinamos la federalización de un área estratégica de influencia gubernamental: la educación superior. Los recientes cambios en el sector reflejan de diversas maneras las tendencias en progreso en otras áreas, tales como la educación primaria, la salud pública y el gobierno. Sin embargo, también hay diferencias debido a la enorme expansión del sistema en las últimas décadas.

En el contexto de la globalización y la sociedad del conocimiento, la importancia de la educación superior como motor para el cambio económico y social tal vez nunca haya sido mayor. Un aumento de la demanda de licenciaturas universitarias ha impulsado a muchos países a expandirse y diversificar su oferta terciaria, como parte del proceso de masificación en marcha desde los años setenta. No obstante, en México, como en otros países en desarrollo, el acceso a la educación superior sigue estando restringido, mientras persisten grandes desigualdades entre las clases sociales, las regiones y los tipos de institución. En 2015, la tasa bruta de matrícula fue

de sólo 34 por ciento, muy por debajo del promedio latinoamericano, y en 2012 de 41 por ciento (Mendoza, 2012). Asimismo, hay variaciones mayores en el grado de autonomía entre los tipos de institución; un acceso desigual a la educación superior entre las regiones y los niveles socioeconómicos, y la fuerte concentración de las capacidades de investigación técnica y científica en la capital, con repercusiones a nivel regional.

En décadas recientes, el gobierno ha iniciado una mayor expansión y descentralización del sistema con objeto de volverlo más eficiente, democrático y receptivo a las necesidades locales. Mientras tanto, las autoridades subnacionales se han vuelto mucho más proactivas en la creación de nuevas instituciones, con financiamientos repartidos por igual entre los estados y el gobierno federal. Como con otras áreas afectadas por la federalización, los resultados son variados. Por un lado, el sistema está cada vez más descentralizado en términos de financiamiento básico, currículo y diseño de programas, así como de localización geográfica de las instituciones. Por otro lado, el gobierno federal mantiene el control sobre las nuevas fuentes de financiamiento competitivo —conocidas como “fondos extraordinarios”—, así como sobre otras áreas estratégicas como los institutos tecnológicos y la investigación científica. El escenario resultante es muy complejo, a menudo con resultados contradictorios, —como es el caso de muchos sistemas federalistas alrededor del mundo.

Para situar el sistema federalista mexicano en un contexto histórico, empezamos por resumir sus orígenes y desarrollo desde principios del siglo XIX a la fecha. Después exponemos las principales transiciones y procesos políticos que definen el marco del federalismo actual, tales como la reforma fiscal, los cambios a la administración pública federal, y la transición democrática, así como las políticas de control, transparencia y rendición de cuentas en el sector federal. A continuación, ofrecemos una breve explicación del sistema fiscal mexicano, haciendo hincapié en los mecanismos de financiamiento para la educación y, en particular, la educación superior. Continuamos con un panorama del sistema mexicano de educación superior, con énfasis en las últimas seis décadas de crecimiento y diversificación. Seguimos con una discusión acerca de los límites y las contradicciones del tipo de federalismo mexicano, en particular la persistencia de desigualdades, la hiperbu-

rocratización de los mecanismos de financiamiento, y las implicaciones para la autonomía universitaria. Por último, concluimos con reflexiones acerca del estado actual del sistema de educación superior.

Un breve informe del federalismo en México

México optó por un sistema federalista poco después de lograr su independencia del dominio colonial, adoptando incluso el nombre oficial de Estados Unidos Mexicanos. La Constitución de 1824 declara: “La nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de una república popular y federal”. Sin embargo, los primeros principios federalistas consagrados en la Constitución de 1824 han sufrido grandes fluctuaciones y modificaciones legales en los últimos dos siglos, dependiendo del grupo, o partido en el poder. Durante gran parte del siglo XIX, facciones opositoras pelearon sobre el grado en el que el gobierno federal debería ceder poder a los estados —o más bien dicho, por el grado de poder que las entidades locales deberían otorgar a las autoridades federales—, mientras que los ganadores consagraron sus preferencias en constituciones sucesivas en 1836, 1843 y 1857 (Valencia, 2003). La disputa entre federalismo y centralismo dominó las primeras tres décadas de la independencia de México, y fue una fuente recurrente de conflicto a lo largo del siglo (Vázquez, 1993).

Durante la década de 1850, México implementó una serie de reformas liberales que dieron lugar a la federalista Constitución de 1857. Un año después, Benito Juárez fue elegido para el primero de sus cinco periodos en el cargo. Sin embargo, pronto estalló una guerra entre liberales y conservadores, seguida de la invasión francesa en 1861 y el reinado de tres años del emperador. Juárez recuperó el poder en 1867 y dio inicio a un periodo conocido como la República Restaurada, en el que buscó implementar muchas de las reformas modernizadoras.

El periodo federalista no duró mucho más que Juárez, quien murió en el cargo en 1872. Cuatro años después, Porfirio Díaz asumió la presidencia, y el país entró en un periodo de dictadura *de facto* por 35 años (1876-1911). A pesar de que México permaneció constitucionalmente como un estado

federalista, Díaz “redujo las instituciones constitucionales a un nivel meramente semántico, el federalismo sólo existía en papel, porque la realidad es que el gobierno estaba incluso más centralizado” (Valencia, 2003: 363).

La inobservancia de Díaz del pacto federalista —y de los principios democráticos en general— llevó finalmente a su derrocamiento en 1911. Sin embargo, el levantamiento contra su gobierno también era un testimonio de la fuerza de las facciones locales y regionales en un país cuya población todavía era primordialmente rural y estaba dispersa geográficamente. Con la consigna, “sufragio efectivo, no reelección”, terratenientes y campesinos locales tomaron las armas contra el gobierno, desencadenando una guerra civil que duraría una década conocida como la Revolución mexicana.

Por último, en 1917, y con un estimado de un millón de bajas, el bando victorioso esbozó una nueva Constitución basada firmemente en principios federalistas, a pesar de que la lucha continuó por varios años más.

La Constitución de 1917, aún vigente, dispone en su artículo 40:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática [y] federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (Gobierno de México, 1917).

La Constitución misma le abre camino a interpretaciones encontradas sobre el federalismo mexicano, incluida la disposición de la “intervención federal” para el restablecimiento del orden. Ese mandato centralista llevó al establecimiento de un sistema unipartidista eficaz en 1929, con el Partido Nacional Revolucionario (después llamado Partido Revolucionario Institucional). Como el nombre del partido indica, buscaba consolidar y centralizar las conquistas de la revolución dentro del orden constitucional. En la práctica, el partido desarrolló un complejo sistema corporativista, el cual dividía sectores clave de la sociedad en diferentes corporaciones bajo un estricto control federal. De especial relevancia para la división de poderes, el presidente también ejercía un considerable control sobre los gobiernos estatales, y en muchos casos elegía personalmente a los gobernadores, los cuales actuaban como delegados federales *de facto* para los estados (Carpizo, 1978; Garrido, 1982).

En resumen, Valencia (2003: 367-368) sostiene que durante la mayor parte del siglo XX, el sistema mexicano de gobierno operó bajo los principios de “federalismo en teoría y centralismo *de facto*”. Por ejemplo, una reforma en 1934 le dio al Congreso el poder único de legislar sobre la electricidad. Otra reforma en 1942 incrementó el control federal sobre inversiones extranjeras, créditos y aseguradoras, la explotación de los recursos naturales y los impuestos sobre la electricidad, entre otros. Tal vez aún más significativo, por décadas el gobierno federal controló 85 por ciento del presupuesto nacional, con una mínima participación de los estados (Valencia, 1993). En general, el arreglo benefició a los políticos locales, los cuales cedieron su autoridad fiscal a cambio de protección federal (PRI) de la competencia electoral local (Díaz-Cayeros, 2006).

Aún así, los políticos mexicanos no ignoraban las contradicciones existentes entre el federalismo dictado por la Constitución y la realidad centralista, que tuvo implicaciones tanto para la legitimidad del PRI, como para la gobernabilidad del país en general.

Las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947² buscaron aclarar los dominios de los gobiernos federal, estatal y municipal en términos de recaudación de impuestos y reparto de ingresos, así como resolver las encontradas demandas del enriquecido norte y el empobrecido sur (Reyes, 2004). En 1925, el sistema era tan confuso que el secretario de Finanzas, Alberto J. Pani, lo describió como una “anarquía fiscal” plagada de “innumerables fuentes de corrupción” (Reyes, 2004: 8). Las primeras dos convenciones se enfocaron en simplificar el sistema de recaudación de impuestos, para poder evitar la doble imposición y aumentar los ingresos.

Sin embargo, el proceso se vio interrumpido por el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Para la tercera convención, el sistema se había vuelto tan complejo que los delegados tenían que empezar prácticamente de cero para definir las responsabilidades fiscales —esfuerzos exitosos sólo en parte desde una perspectiva federalista (Reyes, 2004).

Con las crisis políticas y financieras de finales de los años setenta, México emprendió una era de “nuevo federalismo” (Valencia, 1993). En contraste

²Una cuarta Convención Fiscal Nacional, llevada a cabo en 2004, introdujo mecanismos diseñados para llevar más fondos a los estados con mayor pobreza. Sin embargo, hay un debate considerable acerca de los efectos generales en términos de equidad del sistema fiscal.

con el federalismo clásico, el cual se distinguía entre dos órdenes en yuxtaposición con el otro; este nuevo enfoque opera bajo el principio de la distribución del poder, llevado a cabo a través de mecanismos de cooperación y coordinación. Entre los cambios principales estaban las reformas fiscales y las modificaciones a la administración pública federal. La alternancia política a nivel estatal, y después federal que empezó a finales de los años ochenta también fue instrumental en el cambio del equilibrio del poder entre los gobiernos federal y estatales, como lo fue la creación de un órgano autónomo en 1990, el Instituto Federal Electoral. En la siguiente sección, revisaremos las reformas clave que han funcionado como catalizadoras para la “refederalización” de México, un proceso que, aunque lejos de haber finalizado, tiene implicaciones mayores para el sistema de educación superior del país.

Del federalismo teórico al nuevo federalismo

Durante las últimas tres décadas, el sistema político mexicano ha experimentado importantes transformaciones, que son resultado de procesos en progreso a nivel nacional y local. Cuatro tendencias en particular son significativas. A fines de los años setenta, el país realizó reformas importantes en la administración pública, a través de la creación de nuevas agencias, normas, y criterios que afectaban a los gobiernos locales y federales. En segundo lugar, la introducción de un nuevo sistema de recaudación de impuestos en 1978, y en particular después de 1997, transformó la recaudación, la distribución y la supervisión de los ingresos federales. En tercer lugar, como parte del proceso de descentralización, el gobierno transfirió el control administrativo de los sistemas de salud y educación básica a los gobiernos estatales. Por último, la ganancia política por parte de los partidos de oposición, que inició a finales de los años ochenta, culminó con el colapso del régimen unipartidista en el año 2000, abriendo camino a nuevos procesos de transición democrática. Aunque estos procesos sucedían con una relativa independencia, forman parte de los esfuerzos por abordar los problemas económicos y sociales que habían surgido en México desde los años ochenta.

En respuesta a la severa crisis económica desencadenada por la baja de los precios mundiales de gasolina y la crisis de endeudamiento de los años ochenta, el gobierno federal emprendió una serie de estrategias para incorporar a México en las dinámicas de la globalización. Como en otros países latinoamericanos, el país actuó de acuerdo con los planes de los ajustes estructurales estipulados por las agencias financieras internacionales. Empezando por la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988), el gobierno experimentó con diversas fórmulas para reactivar la economía nacional. Sin embargo, durante las dos décadas siguientes los programas anticrisis atribuyeron menor importancia al control monetario y fiscal para concentrarse en la reorganización de las finanzas públicas; se enfocaron menos en los programas diseñados a atraer inversión extranjera y comercio internacional, y pusieron un mayor empeño en la redefinición del papel del Estado y en el ámbito económico; igualmente poniendo menos atención en los programas de austeridad fiscal y enfocando sus esfuerzos en las políticas de desarrollo regional y económico.

Debajo de todos estos cambios había un nuevo énfasis en la planeación gubernamental, con una creciente colaboración entre los gobiernos federal y estatales. Mientras que al inicio muchas de las funciones de planeación se concentraban en la rama ejecutiva de la Secretaría de Programación y Planeación (1976); el gobierno ha creado desde entonces una serie de instituciones autónomas para monitorear el trabajo de los gobiernos federal y estatales y delegar más poder a los segundos. Éstas incluyen la Auditoría Superior de la Federación y oficinas similares a nivel estatal, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y el Instituto Federal de Acceso a la Información (ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales), el cual ha promovido el desarrollo de las leyes de transparencia a nivel local.

El gobierno también ha experimentado transformaciones importantes en términos de responsabilidad fiscal. En 1978, el Congreso aprobó la Ley de Coordinación Fiscal, la cual llevó a la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El sistema tenía el doble objetivo de aumentar la recaudación de impuestos y brindar autoridad a los estados para distribuir una mayor parte de las ganancias resultantes. De mayor relevancia para el financiamiento de la educación superior fue la enmienda a la Ley de Coordinación

Fiscal de 1997, la cual introdujo el concepto de “fondos de apoyo” para áreas estratégicas, incluidos la educación tecnológica y la capacitación de maestros. La nueva infraestructura presupuestaria también especificaba responsabilidades federales y estatales así como de vigilancia de los programas de gasto; las agencias federales son responsables de calcular el presupuesto total que será transferido a cada estado, y cada estado registra los fondos recibidos en sus propios sistemas de contabilidad (Rodríguez, 2007).

Para reducir el riesgo de que las entidades municipales o estatales usen los fondos para otros propósitos, la ley presentó un sistema de asignación de fondos y otros mecanismos de control. El gobierno también implementó sistemas más flexibles y financiamientos conjuntos para proyectos específicos, tales como la creación de nuevos campus universitarios a nivel estatal. Los cambios han tenido implicaciones importantes para el financiamiento federal de la educación superior, como discutiremos más adelante en este capítulo.

Un tercer hito en el proceso de federalización fue la descentralización del sistema mexicano de educación básica que comenzó en los años ochenta. El proceso se aceleró en 1992, cuando el gobierno federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). El acuerdo incluía tres objetivos principales: cambiar el control administrativo del sistema educativo a los estados (en parte como una herramienta de coerción para reducir el poder de negociación del sindicato de maestros, el más grande en América Latina); reformar el plan de estudios; e implementar un nuevo sistema de incentivos para que los maestros mejoraran sus cualificaciones laborales. Sin embargo, en la práctica, la Secretaría de Educación Pública federal retuvo el control sobre el plan de estudios escolar y las negociaciones salariales con el sindicato, delegando el control administrativo sólo a los estados (Arellano, 2012). Como resultado, “las negociaciones respecto a salarios tienen lugar a nivel federal, pero la carga fiscal adicional es de los estados” (World Bank, 2012: 9). Algunos observadores han sugerido que la descentralización del sistema educativo, como la del sistema de salud pública en los años ochenta, tenía más que ver con la imagen que con el contenido; el PRI necesitaba estimular sus credenciales democráticas tras los cada vez más frecuentes reclamos de fraude electoral y corrupción (Martínez, 2001).

Sin embargo, aunque la estrategia rindió frutos, los beneficios duraron poco. Los partidos de oposición ganaron la primera gubernatura en 1989. Luego, en 1997, por primera vez desde la Revolución mexicana, ningún partido obtuvo una mayoría en la Cámara de Diputados y un candidato de oposición fue elegido jefe de gobierno de la Ciudad de México.³ Las victorias prepararon el terreno para la elección del presidente Fox en el año 2000 y subsecuentes victorias de la oposición a niveles estatal y municipal. La competencia política resultante llevó a un mayor activismo a nivel subnacional, incluyendo la práctica ahora común de presión al Congreso para un mayor financiamiento de las instituciones existentes, o para la creación de nuevas por parte de los legisladores estatales y los funcionarios universitarios. En la siguiente sección, ofrecemos un breve repaso de la estructura del sistema fiscal del país, el cual describe el sistema de financiamiento para la educación básica y superior.

El sistema fiscal mexicano

En comparación con otras federaciones, la naturaleza del sistema fiscal mexicano es en extremo centralizada (Díaz-Cayeros, 2006). En términos generales, el gobierno federal es responsable de la recaudación de impuestos en todas las fuentes móviles de ingreso, incluidos impuestos, impuestos sobre ventas y ganancias de capital, que en conjunto suman casi 90 por ciento de todos los ingresos fiscales del país. Mientras tanto, los gobiernos locales recaudan de fuentes no móviles, tales como la tierra y los bienes raíces, y los vehículos registrados localmente. Por el contrario, los ingresos fiscales locales suman 17 por ciento del presupuesto estatal en Argentina y el 30 por ciento en Colombia (World Bank, 2012).

Bajo el sistema mexicano, los gobiernos locales ceden las facultades para la recaudación de impuestos al gobierno federal, el cual reembolsa 60 por ciento del ingreso resultante a las entidades locales. De este porcentaje, 80 por ciento se destina a los estados y 20 por ciento a los municipios

³ Como parte del proceso de federalización, una enmienda constitucional de enero de 2016 transformó el Distrito Federal al equivalente del Estado mexicano número 32. La capital ahora se conoce solo como Ciudad de México.

(Reyes, 2014). En teoría, el mecanismo le permite al gobierno federal enfrentar la desigualdad en los niveles estatales al desviar una parte proporcionalmente mayor de los ingresos fiscales a los estados más pobres. Sin embargo, no siempre es así, ya que apenas 10 por ciento del financiamiento total es erogado a través de acuerdos (conocidos como *convenios*) negociados caso por caso entre los estados y el gobierno federal (World Bank, 2012; CEEY, 2013). La fuerte dependencia de los gobiernos locales al financiamiento federal en México también tiene por objeto disuadir a los estados para que no aumenten la recaudación local de impuestos, y exime a los funcionarios locales de rendir cuentas a sus electores (World Bank, 2012).

Como parte del proceso de descentralización, el financiamiento federal total para los gobiernos locales casi se duplicó entre 2000 y 2012, de 776 mil millones de pesos a 1.3 trillón de pesos (Auditoría Superior de la Federación, 2013), aumentando la capacidad de gasto total de los gobiernos subnacionales. Además, en los últimos años, el gobierno ha creado diversos fondos especiales para fortalecer los proyectos de desarrollo y la capacidad de gestión administrativa en los niveles regional, estatal y municipal. Sin embargo, el aumento de financiamiento federal viene con ciertas condiciones. El gobierno federal transfiere el resto en forma de *participaciones* que serán usadas a discreción de los estados y que se obtienen de la recaudación federal a nivel estatal y municipal. Las *aportaciones* son destinadas a áreas específicas, tales como educación, salud, construcción de carreteras o conservación del medio ambiente, una disposición que limita el grado de autonomía de los gobiernos locales. De hecho, la proporción de financiamiento federal condicionada a los gobiernos estatales en México está entre las más altas del mundo; cerca de 48 por ciento en comparación con 25 por ciento en los Estados Unidos y 2.5 por ciento en Rusia (World Bank, 2012; CEEY, 2013).

Financiamiento para educación

El gobierno mexicano gastó alrededor de 5.5 por ciento del producto interno bruto (PIB) en educación en 2014 (Peña Nieto, 2015), gasto ligeramente superior al promedio de los demás miembros de la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCED, 2015). Como es el caso de otros sectores, el gobierno federal supone la mayor parte del gasto en educación: 79.2 por ciento, en comparación con 20.7 por ciento de los estados y 0.01 por ciento de los municipios en 2014 (Peña Nieto, 2015). Una gran parte de la cantidad federal es asignada a través de las ramas 11, 25 y 33 del presupuesto federal, la primera de las cuales es administrada directamente por la Secretaría de Educación Pública y el resto por los estados. Sin embargo, en el caso de la educación básica, cerca de 80 por ciento del financiamiento está asignado a los salarios de los docentes, y otro 17 por ciento a otras áreas fijas de gasto, dejando a los estados con poco margen para determinar sus prioridades de gasto (México Evalúa, 2011).

Cuadro 2
GASTO PÚBLICO EN EL SECTOR EDUCATIVO
(MILLONES DE PESOS ACTUALES)

	<i>Total</i>	<i>Federal</i>	<i>Estatal</i>	<i>Municipal</i>	<i>Total</i>	<i>Federal</i>	<i>Estatal</i>	<i>Municipal</i>
2000	276,438.6	223,384.9	52,595.0	458.7	100.0	80.8	19.0	0.2
2001	311,174.7	250,818.5	59,841.2	515.0	100.0	80.6	19.2	0.2
2002	344,332.1	276,631.5	67,122.6	578.0	100.0	80.3	19.5	0.2
2003	386,715.7	307,406.5	78,576.5	732.7	100.0	79.5	20.3	0.2
2004	416,141.2	327,266.9	88,048.0	826.3	100.0	78.6	21.2	0.2
2005	464,030.1	363,559.7	99,562.4	908.0	100.0	78.3	21.5	0.2
2006	503,867.2	397,697.7	105,171.9	997.6	100.0	78.9	20.9	0.2
2007	543,584.0	430,180.4	112,290.7	1,112.9	100.0	79.1	20.7	0.2
2008	600,985.9	472,623.0	127,167.9	1,195.0	100.0	78.6	21.2	0.2
2009	636,702.8	507,585.9	127,826.2	1,290.7	100.0	79.7	20.1	0.2
2010	696,119.0	541,931.8	152,797.6	1,389.6	100.0	77.9	21.9	0.2
2011	755,054.1	589,047.1	164,617.4	1,389.6	100.0	78.0	21.8	0.2
2012	815,249.9	640,417.8	174,631.7	200.4	100.0	78.6	21.4	0.0
2013	862,036.3	670,633.9	191,088.7	313.7	100.0	77.8	22.2	0.0
2014	923,359.5	731,252.4	191,529.2	577.9	100.0	79.2	20.7	0.1

Fuente: Enrique Peña Nieto. Tercer Informe de Gobierno 2014. Anexo Estadístico.

En comparación con las escuelas primarias y secundarias, las instituciones de educación superior tienen mayor libertad para el gasto de su presupuesto, el cual ha crecido de manera significativa en los últimos años. El gasto total en la educación pública superior prácticamente se duplicó entre 2006 y 2015, de 73'000,000,000 de pesos a 126'000,000,000 en el

presupuesto de 2016. El gasto estatal también ha aumentado de manera significativa, de 24 mil millones de pesos en 2006 a 38 mil millones en 2015. Como resultado de esto, el porcentaje de financiamiento estatal, en comparación con el financiamiento federal, ha continuado relativamente constante durante el mismo periodo, variando de 29.9 a 34.8 por ciento. Sin embargo, como veremos más adelante en este capítulo, las instituciones de educación superior —incluidas aquellas autónomas— se han vuelto cada vez más dependientes de los fondos discrecionales y competitivos, cuya porción del presupuesto institucional ha sido de un promedio de aproximadamente 20 por ciento en los últimos años (Mendoza, 2015a). Además, en el contexto del pluralismo político y la descentralización, las instituciones deben negociar el financiamiento con un mayor número de actores; éstos incluyen las legislaturas locales, los gobernadores, el Congreso federal, el Poder Ejecutivo, el Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (Conacyt), entre otros.

Cuadro 3

GASTO DE EDUCACIÓN SUPERIOR
(MILLIONES OF PESOS, 2016)

<i>Año</i>	<i>Gasto federal en educación superior¹</i>	<i>Gasto estatal en educación superior²</i>	<i>Estados/Federal %</i>
2006	\$73,958.70	\$24,663.10	33.3
2007	\$82,437.23	\$26,985.19	32.7
2008	\$91,744.71	\$28,861.10	31.5
2009	\$100,724.07	\$30,261.01	30.0
2010	\$104,144.74	\$33,835.12	32.5
2011	\$106,917.74	\$31,917.80	29.9
2012	\$109,287.25	\$33,226.40	30.4
2013	\$114,881.49	\$34,746.60	30.2
2014	\$124,100.38	\$43,134.53	34.8
2015	\$125,719.86	\$38,360.00	30.5
2016	\$125,875.34	sin información	-

Fuente: Dirección General de Planeación y Programación de la SEP.

Nota: la cifra para el 2015 corresponde al presupuesto federal autorizado, y para el resto de los años, al gasto real.

¹Presupuesto federal aprobado para la educación superior.

²Cifra reportada por el Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal.

Los cambios combinados mencionados antes han tenido un profundo impacto en el funcionamiento de las instituciones privadas y públicas por igual, dado que éstas compiten por fuentes cada vez más diversificadas de financiamiento a nivel federal y estatal.

México alberga una de las primeras instituciones de educación superior (IES) en América. En 1551, la Corona española estableció la Real y Pontificia Universidad de México. Después de la Independencia mexicana, los liberales que se oponían a las relaciones de la universidad con la Iglesia católica la cerraron en 1867, y no fue sino hasta 1910 que la institución renació como la Universidad Nacional de México (Ordorika, 2006). Durante la primera mitad del siglo XIX, la educación superior continuó siendo espacio de una élite privilegiada. En 1950, México sólo tenía 23 IES. Éstas incluían dos instituciones federales: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) —la sucesora moderna de la Real y Pontificia Universidad de México— y el Instituto Politécnico Nacional (IPN). Además, había 12 universidades públicas operadas por el Estado, tres institutos tecnológicos regionales y seis universidades privadas. La matrícula total en ese entonces era de alrededor de 50 mil estudiantes.

A partir de los años cincuenta, el gobierno emprendió la primera gran expansión de la educación superior en México con la creación de 10 nuevas universidades públicas estatales a lo largo de la década y siete más en los años sesenta, todas ellas ubicadas en las capitales estatales. Además, con objeto de descentralizar el sistema, el gobierno amplió el número de institutos tecnológicos regionales, muchos de los cuales se establecieron en ciudades y municipios que tenían una creciente demanda de producción industrial y agrícola. Gracias a la fuerte inversión del gobierno federal, el sistema de educación superior experimentó un periodo de excepcional expansión en los años setenta. Para finales de la década, la matrícula total alcanzó los 800 mil estudiantes —16 veces más que el número de estudiantes en 1950— y la tasa neta de matrícula, que se refiere al número de estudiantes entre las edades de 19 y 23 años inscritos en la educación terciaria, había alcanzado 10 por ciento. Por primera vez en la historia de México, las IES fuera de la capital inscribieron a la mayoría de los estudiantes (Rodríguez, 2009).

El proceso de descentralización y diversificación de la educación superior en México ganó impulso en los años ochenta, antes de acelerar con

mayor fuerza durante los años noventa y la primera década del siglo XXI. Los siguientes factores fueron decisivos en la aceleración de la expansión y la desconcentración de la educación superior en el país:

- a) *Inversión privada*. Reforzada por una demanda sin precedentes en el sector público, así como por el apoyo gubernamental (mediante una regulación laxa y políticas fiscales favorables), la matrícula privada aumentó en gran medida en los años ochenta, llegando a alcanzar 20 por ciento del total. La proporción privada continuó creciendo a lo largo de la década de los noventa llegando a 30 por ciento a finales de la misma. Después se estabilizó en 33 por ciento actual de estudiantes de licenciatura y 40 por ciento en los grados superiores (Rodríguez, 2009). Sin embargo, mientras la matrícula se ha inhibido en las instituciones privadas sin fines de lucro, las instituciones privadas (con fines de lucro)⁴ progresaron en México en la década pasada, agrupando una creciente porción del mercado privado y del total de la matrícula terciaria. Por ejemplo, Laureate International Universities, el gigante de la educación con fines de lucro basado en Estados Unidos, opera tres universidades en México, incluida la segunda institución privada más grande del país, la Universidad del Valle de México, la cual cuenta con 70 mil estudiantes (EXECUM, 2016).
- b) *El crecimiento de las instituciones tecnológicas de financiamiento público*. En 1991, el gobierno federal fundó las primeras universidades tecnológicas que ofrecían grados de Técnico Superior Universitario (TSU) cursando dos o tres años de estudio. Estas universidades son similares a los *community colleges* (colegios universitarios) en Estados Unidos en el sentido de que responden a las necesidades de estudiantes trabajadores provenientes de familias con menos recursos y, en teoría, sirven

⁴Tradicionalmente, la mayor parte de las universidades han funcionado como instituciones sin ánimo de lucro, un estado que les exige reinvertir todas las ganancias de las instituciones a cambio de recortes de impuestos. Sin embargo, en años recientes ha habido un auge en los proveedores de educación con ganancia, los cuales suelen ser subsidiarios de grandes corporaciones, y muchos de los cuales están cotizados en la bolsa de valores. El sector lucrativo ha sido atacado con fuerza en los últimos años en Estados Unidos y Chile, entre otros países, por adoptar prácticas mercantiles deshonestas en un intento de atraer estudiantes y evadir las restricciones gubernamentales (Ordorika y Lloyd, 2015).

como trampolín para llegar a grados de mayor nivel. A partir de 1994, el gobierno reforzó el sistema de institutos tecnológicos (que ofrecen licenciaturas en ingeniería con duración de cuatro o cinco años) a través de la creación de un subsistema de institutos tecnológicos descentralizados para complementar a los institutos tecnológicos federales existentes. Además, a partir de 2001 surgió en México un nuevo subsistema de instituciones: las universidades politécnicas (De la Garza, 2003). El nuevo modelo ofrece una variedad de títulos en ingeniería y tiene por objeto fortalecer los lazos con la industria al exigirle a los alumnos que se sometan a intensos periodos de prácticas y vinculando los planes de estudio con las necesidades tecnológicas locales. Por último, en 2014, el gobierno creó el Instituto Tecnológico Nacional de México para poder consolidar (y recentralizar) la coordinación de un sistema de institutos tecnológicos que crece a gran velocidad.

- c) *La creación de nuevos institutos de educación superior en los estados.* Desde 2001, el gobierno federal, en conjunto con los gobiernos estatales, ha establecido 23 nuevas instituciones bajo el nombre de Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS) y 12 universidades interculturales (UI). En ambos casos, las universidades por lo general reciben la mitad de su financiamiento del gobierno federal y la otra mitad de los estados, a diferencia de los sistemas de financiamiento de las universidades estatales tradicionales, donde la proporción federal-estado varía considerablemente (Mendoza, 2015a).
- d) *La descentralización de las universidades públicas estatales.* Con el ánimo de ampliar la cobertura de la educación superior en ciudades y municipios pequeños, las universidades estatales crearon nuevos campos y centros universitarios al interior de sus respectivos estados. Aunque los ejemplos varían de manera significativa, en la mayoría de los casos las nuevas instalaciones se abrieron fuera de las capitales de los estados y en áreas con una amplia demanda de estudios terciarios. Esa tendencia se ha acelerado en los últimos años, dando lugar al establecimiento de 45 nuevos campos o centros de extensión universitaria entre 2007 y 2012 por parte de las universidades estatales (Mendoza, 2012).

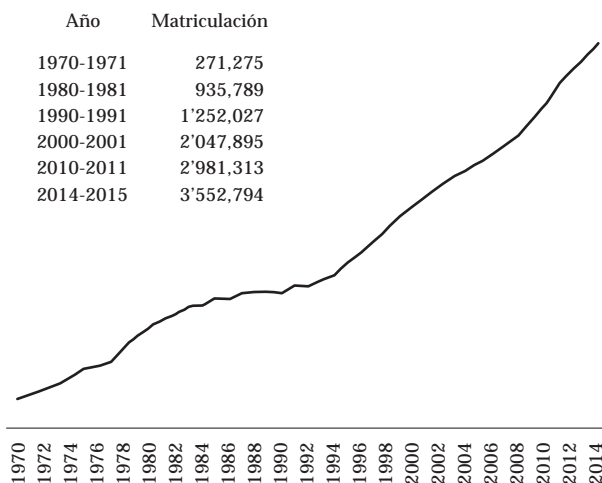
- e) *La incorporación de escuelas normales públicas en el sistema de educación superior.* En los años ochenta, el gobierno decidió que las instituciones dedicadas a la capacitación de los maestros de primaria y secundaria, conocidas como *normales* en México, podían otorgar grados a nivel terciario. Sin embargo, no fue sino hasta 2005, después de la reestructuración de la Secretaría de Educación Pública, que las escuelas normales se incorporaron al sistema de educación superior de manera oficial (Rodríguez, 2009).
- f) *Educación a distancia.* En 2012, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), fue la primera institución en México que ofreció educación a distancia a nivel terciario, a través de su subsidiaria *TECMilenio*. Un año después, la UNAM agregó “Educación a Distancia” a su modalidad de Universidad Abierta y en 2005 empezó a ofrecer las primeras seis licenciaturas a 300 estudiantes (Andrade, 2011). Otras universidades siguieron rápidamente su ejemplo y en 2012, después de varios años de programas piloto, el gobierno creó la Universidad Abierta y a Distancia de México. Actualmente, se cuenta con más de 460 mil estudiantes inscritos en los programas de educación superior, sumando 11 por ciento de la matrícula terciaria (SEP, 2014).
- g) *Nuevos modelos de financiamiento para instituciones.* En 1991, el gobierno federal introdujo un sistema de financiamiento condicionado para las universidades estatales con objeto de complementar los fondos ordinarios destinados a los costos operativos. Los nuevos fondos “extraordinarios” son destinados a ampliaciones infraestructurales (incluida la construcción de nuevos campos universitarios), así como a costos vinculados al crecimiento de la plantilla estudiantil, programas científicos y otras áreas consideradas estratégicas por el gobierno federal. Las universidades deben demostrar que los fondos fueron usados para los propósitos estipulados para tener derecho a futuros financiamientos.

Como resultado de estos cambios, la matrícula terciaria en México casi se triplicó entre 1990 y 2015, pasando de un millón a 35 millones de estudiantes. Mientras tanto, la tasa neta de matrícula aumentó de 15 por ciento en 1990, a cerca de 29 por ciento en la actualidad. El porcentaje de estudiantes inscritos en los diversos programas de licenciatura se conforma de la

siguiente manera: Técnico superior universitario, 4.3 por ciento; normales, 3.9 por ciento; licenciatura 85.1 por ciento; y programas de posgrado, 6.7 por ciento (SEP, 2014).

Gráfica 1

LA EXPANSIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO DE 1970 A 2015



Es de destacar que el crecimiento ha sido mayor en las instituciones reguladas por los estados (los institutos tecnológicos descentralizados, las universidades tecnológicas, las universidades politécnicas, UPEAS y universidades interculturales), cuya matrícula en conjunto aumentó seis veces entre 2000-2001 y 2014-2015 (véase cuadro 4), mientras que la proporción de su matrícula terciaria total se triplicó, de 5.8 a 18.6 por ciento (SEP, 2016). Ese aumento de debió en gran medida a la presión impuesta por los funcionarios locales.

También hay fuertes variaciones entre los estados, tanto en el tamaño de la matrícula como en la concentración de estudiantes entre los diversos tipos de controles instituciones y sectores. Por ejemplo, en 2015 en Chiapas, el estado más pobre de México, una tercera parte de la matrícula terciaria estuvo relacionada con el sector privado; mientras que en Baja California, un estado de relativa riqueza, el porcentaje privado fue de tan sólo una quinta parte.

Cuadro 4
INSCRIPCIÓN DE LICENCIATURA POR ESTADO Y TIPO DE CONTROL ADMINISTRATIVO

Estado	2000-2001				2014-2015					
	Total	Federal	Estado	Autónoma	Privada	Total	Federal	Estado	Autónoma	Privada
Aguascalientes	16,992	2,890	1,468	9,318	3,316	40,821	6,740	8,996	14,910	10,175
Baja California	39,570	7,947	700	23,023	7,900	94,115	11,754	6,159	57,619	18,583
Baja California Sur	6,633	2,089	434	2,132	1,978	18,219	3,025	4,814	5,362	5,018
Campeche	11,237	2,726	1,195	6,729	587	24,524	2,914	7,228	11,514	2,868
Coahuila	52,688	9,448	4,899	23,188	15,153	84,442	13,662	20,083	26,786	23,911
Colima	12,934	1,741	0	10,571	622	19,462	3,151	1,598	12,264	2,449
Chiapas	37,111	3,933	1,939	14,275	16,964	71,029	8,182	17,909	20,760	24,178
Chihuahua	52,887	15,670	1,806	25,174	10,237	110,932	19,541	23,054	51,519	16,818
Ciudad de México	336,695	86,360	0	129,765	120,570	481,142	139,702	0	164,775	176,665
Durango	20,021	5,737	1,785	8,503	3,996	38,821	7,058	11,611	13,407	6,745
Guanajuato	49,037	7,642	4,543	7,743	29,109	103,185	13,355	29,759	19,598	40,473
Guerrero	38,779	8,003	1,561	26,017	3,198	57,054	12,210	11,486	27,503	5,855
Hidalgo	24,656	3,773	4,215	9,970	6,698	79,873	5,708	30,645	25,845	17,675
Jalisco	111,903	5,456	1,670	55,182	49,595	209,785	8,740	20,442	102,429	78,174
México	153,923	11,057	14,241	71,209	57,416	370,364	12,728	91,887	119,897	145,852
Michoacán	49,219	8,709	5,351	28,014	7,145	90,339	13,111	23,867	39,467	13,894
Morelos	22,309	4,479	144	9,337	8,349	44,107	6,419	6,597	18,028	13,063
Nayarit	12,564	2,880	0	8,617	1,067	30,792	5,377	7,344	15,430	2,641
Nuevo León	98,445	2,847	910	53,020	41,668	158,883	4,319	7,284	91,815	55,465
Oaxaca	41,827	12,908	1,398	22,541	4,980	58,486	18,169	11,326	15,904	13,087
Puebla	87,895	7,806	9,888	28,703	41,498	181,474	10,277	42,055	56,425	72,717
Querétaro	24,397	5,345	3,145	7,741	8,166	55,885	7,674	13,159	18,032	17,020
Quintana Roo	8,194	3,965	2,744	0	1,485	31,802	6,384	16,555	0	8,863
San Luis Potosí	30,562	6,116	1,784	17,506	5,156	62,044	7,509	13,157	25,629	15,749
Sinaloa	68,215	8,474	9,324	43,670	6,747	104,151	13,223	18,084	59,434	13,410
Sonora	54,335	7,736	7,904	33,571	5,124	95,641	11,699	23,041	45,364	15,537
Tabasco	41,230	4,922	6,059	26,262	3,987	67,490	6,563	23,121	28,681	9,125
Tamaulipas	64,878	16,183	217	28,419	20,059	99,859	21,837	13,447	34,531	30,044
Tlaxcala	15,936	3,627	1,219	9,165	1,925	27,640	4,086	7,021	13,435	3,098
Veracruz	88,801	17,418	5,469	38,378	27,536	168,178	20,519	57,950	54,113	35,596
Yucatán	26,933	6,188	1,532	7,526	11,687	61,186	8,142	11,566	14,612	26,866
Zacatecas	17,211	2,680	2,742	10,649	1,140	39,782	3,310	10,640	22,153	3,679
Total nacional	1'718,017	296,755	100,286	795,918	525,058	3'181,507	437,088	591,885	1'227,241	925,293

Fuente: Secretaría de Educación Pública. Sistema Nacional de Información Estadística.

En 2013, había 2,674 IES en México, 839 de las cuales eran públicas y 1,835 privadas. En términos de matrícula, la proporción se invierte con alrededor de 2.5 millones de alumnos (66 por ciento) inscritos en instituciones públicas y 1.2 millones (33 por ciento) en instituciones privadas (EXECUM, 2016).

El sistema de educación superior de México se conforma de varios subsistemas: universidades (públicas y privadas), institutos tecnológicos, universidades de maestros (normales), e instituciones públicas relacionadas con entidades gubernamentales específicas. El sistema privado incluye un puñado de instituciones de alta calidad y altas colegiaturas, incluido el ITESM, el cual opera una docena de campos universitarios en todo el país. Sin embargo, el resto de ellos suele ser de calidad mediocre o baja y prácticamente no llevan a cabo trabajos de investigación.

Por su parte, las universidades públicas están divididas en cinco grandes grupos: las universidades federales; las universidades estatales; las universidades públicas con apoyo solidario (UPEAS); las universidades interculturales (que suelen ser agrupadas con las UPEAS por razones administrativas); y las universidades tecnológicas y politécnicas. Tanto los estándares de admisión como el perfil de los estudiantes varía de manera significativa entre las instituciones, las más competitivas siendo las universidades federales junto con unas cuantas universidades estatales.

Existen nueve instituciones federales de educación superior, de las cuales sólo cuatro, todas asentadas en la capital, son responsables de 12 por ciento de la matrícula terciaria total y emplean a 13 por ciento de los profesores universitarios. Éstas son: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Las primeras tres son las instituciones de educación superior más competitivas en México. La UNAM, por ejemplo, acepta a cerca de 9 por ciento de los aspirantes ordinarios (Olivares, 2015), aunque los estudiantes que asisten al sistema de preparatoria cuentan con admisión garantizada con una calificación mínima promedio; el límite exacto varía, dependiendo de la demanda del área

particular, siendo las carreras de Medicina, Ingeniería y Arquitectura las de mayor demanda. Las otras cinco instituciones federales atienden a sectores específicos: dos universidades agrícolas, dos pequeñas universidades de investigación y la universidad militar. Juntas, las universidades federales suman 27 por ciento de la matrícula terciaria.

También se cuenta con 34 universidades estatales, la vasta mayoría de las cuales son autónomas y reciben una parte significativa de su presupuesto del gobierno federal. Al igual que las universidades federales, las universidades estatales aplican un examen de admisión estandarizado; y el grado de competencia varía en gran medida dependiendo de cada institución. Este grupo suma 22 por ciento de la matrícula terciaria. Seguidamente, hay otras 23 UPEAS, que fueron creadas en los últimos 15 años para satisfacer demandas no cubiertas por las universidades estatales tradicionales. Los requisitos de admisión tienden a ser bastante laxos. Juntas, estas instituciones representaban 3 por ciento de la matrícula terciaria total en 2013 (EXECUM, 2016).

Además, hay 12 universidades interculturales que se ocupan de la población indígena del país. A pesar de representar casi 10 por ciento de los 122 millones de personas en el país, este grupo ha sido tradicionalmente excluido de la educación superior, representando un estimado de 0.7 por ciento en 1990 (Carnoy *et al.*, 2002) y 1.5 por ciento del total de estudiantes a nivel terciario en 2014 (Universia, 2014). La primera universidad intercultural abrió sus puertas en 2002 en el estado norteño de Sinaloa, y desde entonces otras 11 instituciones se han establecido en distintos estados. Su programa se centra en las necesidades de desarrollo locales y en la preservación de las lenguas indígenas. Combinadas, estas instituciones representaban sólo 0.3 por ciento de la matrícula en 2013 (EXECUM, 2016).

Las universidades técnicas, divididas en universidades tecnológicas y universidades politécnicas, inscribieron 4.5 y 1.4 por ciento de los estudiantes, respectivamente, en 2013 (EXECUM, 2016). Las cifras varían en cuanto al número exacto de estas instituciones, dada la falta de información consistente y actualizada sobre educación superior en México. De acuerdo con el sitio web de la Subsecretaría de Educación Superior (SES) de la SEP, existían 61 universidades tecnológicas y 48 politécnicas en 2015 (SEP), aunque sólo 30 de ellas informaron a SEP sus estadísticas de inscripción en 2013 (EXECUM,

2016). Además, hay 249 institutos tecnológicos que representan 12.5 por ciento de la matrícula. El expresidente Lázaro Cárdenas (1936-1942) creó los primeros institutos tecnológicos como parte de una estrategia de industrialización a principios de los años cuarenta, y el sector ha visto un resurgimiento importante en las últimas dos décadas. Juntos, estos tres tipos de instituciones tecnológicas, las cuales prestan servicio a estudiantes de menores recursos en busca de seguridad laboral, representaron 17.5 por ciento de la matrícula (EXECUM, 2016).

Por último, había 127 mil estudiantes inscritos en más de 450 normales en 2013, representando 3.7 por ciento de la matrícula terciaria de ese año (SIBEN/SEP, 2015). Este sector, con una larga historia de activismo político, está compuesto tanto de instituciones privadas como públicas, siendo el primero representando a la mayoría de las instituciones. Como es el caso con las universidades interculturales, los estudiantes que asisten a las normales en general provienen del sector más pobre de la población.

Cuadro 5
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO
POR TIPO Y RÉGIMEN DE CONTROL, 2014

<i>IES federales</i>	147
Universidades federales	9
Institutos tecnológicos federales	132
Escuelas normales federales	6
<i>IES estatales</i>	633
Universidades estatales	34
Universidades estatales con apoyo solidario (UPEAS)	23
Institutos tecnológicos descentralizados	134
Universidades tecnológicas	109
Universidades politécnicas	58
Universidades interculturales	12
Normales federales (transferidas a control de los estados)	121
Normales estatales	143
<i>Otros IES públicos (federales o estatales)</i>	88
<i>IES privados</i>	1,930
Universidades, escuelas y centros	1,755
Escuelas de maestros	174
Total del sistema de educación superior (federal, estatal y privado)	2,798

Nota: No incluye instituciones que sólo ofrecen estudios de posgrado.
Fuente: Secretaría de Educación Pública. *Serie Histórica de Matrícula*. Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). *Anuario Estadístico 2013-2014*. Base de datos.

La importante expansión del sistema de educación superior mexicano en las décadas recientes no ha ocurrido de la misma manera en todos los sectores. De todos los subsistemas, el sector tecnológico es el que ha experimentado un mayor crecimiento. Durante la administración de Vicente Fox (2000-2006), el gobierno creó 95 nuevas IES, 73 de las cuales ofrecen principalmente las carreras de ingeniería y otras técnicas. Se distribuyen de la siguiente manera: 24 universidades técnicas, 21 universidades politécnicas, 28 institutos tecnológicos, 14 UPEAS y 7 universidades interculturales (Mendoza, 2015b). Este periodo fue notable por la creación de dos nuevos subsistemas, las universidades politécnicas y las universidades interculturales, las cuales formaron parte de la estrategia gubernamental para democratizar y descentralizar el sistema, así como para expandir los lazos entre las IES y la industria local. Sumado a esto, las universidades estatales, subsidiadas con apoyo estatal, crearon 13 nuevos campos universitarios fuera de las capitales estatales.

Bajo el mandato de Felipe Calderón (2006-2012), quien sucediera a Vicente Fox, el gobierno continuó la expansión del sistema de educación superior, con un mayor énfasis en los grados tecnológicos. La SEP reportó la creación de 140 nuevas instituciones: 43 universidades tecnológicas, 34 universidades politécnicas, 23 institutos tecnológicos estatales, 22 institutos tecnológicos federales, 13 universidades estatales públicas (estatales, federales e interculturales), y cinco centros regionales para formación de maestros (Mendoza, 2015b). Del total, 100 eran institutos tecnológicos, un enfoque cuyas implicaciones discutiremos más adelante en este capítulo.

La administración actual de Enrique Peña Nieto (2012-) ha establecido objetivos incluso más ambiciosos que sus predecesores para la expansión de la educación superior. Su Programa Sectorial de Educación (2013-2018) establece que la inscripción terciaria bruta debe alcanzar 40 por ciento, subiendo del actual 34 por ciento (SEP, 2014). A diferencia de la tasa neta de matrícula, la matrícula bruta, que se calcula dividiendo el número total de estudiantes de cualquier edad entre la proporción de la población entre 19 y 23 años de edad, incorpora a los estudiantes de mayor edad —una importante proporción de la población terciaria en México y en otros países en vías de desarrollo.

Hasta ahora, el gobierno ha cumplido con sus metas anuales. Sin embargo, importantes recortes de presupuesto para 2016 debido a la caída de los precios globales del petróleo, bien podrían limitar la capacidad del gobierno de continuar invirtiendo en el sector a corto plazo.

A pesar de los recientes avances en cobertura, México continúa estando muy por detrás de muchos países latinoamericanos en términos de matrícula de educación superior. Argentina, el líder regional, reporta una inscripción bruta de 80 por ciento (cifras de 2012), Chile, 79 por ciento, Uruguay, 63 por ciento, y Colombia y Costa Rica, 48 por ciento (World Bank, 2015). De igual importancia, como veremos en la siguiente sección, el sistema mexicano de educación superior es desigual y está sumamente estratificado por clases y regiones.

Cuadro 6

MATRÍCULA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR POR NIVEL, TIPO Y SECTOR

		1990-1991	1995-1996	2000-2001	2005-2006	2010-2011	2014-2015
Normal (maestros)	Pública	77,550	118,452	120,573	94,051	94,011	100,585
	Privada	31,437	41,584	80,358	48,206	34,880	28,378
	Total	108,987	160,036	200,931	142,257	128,891	128,963
Licenciatura	Pública	898,934	996,777	1'192,959	1'467,023	1'839,896	2'256,214
	Privada	198,207	298,269	525,058	683,539	804,301	925,293
	Total	1'097,141	1'295,046	1'718,017	2'150,562	2'644,197	3'181,507
Posgrado	Pública	36,990	54,979	76,541	86,037	103,298	122,957
	Privada	8,909	22,785	52,406	67,870	104,927	119,367
	Total	45,899	77,764	128,947	153,907	208,225	242,324
Total Educación Superior	Pública	1'013,474	1'170,208	1'390,073	1'647,111	2'037,205	2'479,756
	Privada	238,553	362,638	657,822	799,615	944,108	1'073,038
	Total	1'252,027	1'532,846	2'047,895	2'446,726	2'981,313	3'552,794

Fuente: Secretaría de Educación Pública. Sistema Nacional de Información Estadística Educativa.

Los límites del federalismo en la educación superior

En términos generales, la federalización de la educación superior sucede entre dos dimensiones: la transmisión del control académico, financiero y administrativo; y la descentralización geográfica, que se refiere a la distribución de las oportunidades educativas en el país. Dimensiones, ambas, en las que continúan existiendo importantes tensiones y contradicciones.

Por un lado, el sistema de educación superior mexicano se ha expandido y diversificado en las últimas dos décadas, en términos de tipos de institución y en ubicación geográfica. Sin embargo, al mismo tiempo, ha habido una pérdida de autonomía institucional debido a los siguientes factores: la introducción de políticas de educación superior establecidas a nivel supranacional; y el aumento del control federal en el presupuesto, en el caso de todas las instituciones, y de los programas, en el caso de los sectores tecnológico y de formación de docentes. Además, y tal vez más preocupante, el proceso de federalización no ha hecho mucho por disminuir las desigualdades entre los estados y las instituciones en términos de recursos y capacidades de producción de conocimiento, ni tampoco ha mejorado mucho el acceso a una educación de alta calidad para los estudiantes indígenas y de bajos recursos.

*La autonomía institucional y el federalismo
en la educación superior*

La federalización de la educación superior en México ha afectado a algunos subsistemas más que a otros, y de distintas formas. La intervención federal o estatal en la admisión de estudiantes y la contratación de docentes es casi nula, independientemente del tipo de institución, o regímenes estatales o federales. Sin embargo, mientras algunas instituciones han podido ejercer un mayor control respecto a su administración y programas, la mayoría depende más de las autoridades federales o estatales en cuanto a determinar sus prioridades presupuestarias, a pesar de que reciben una mayor cantidad del fondo total. El proceso también ha dado lugar a una mayor burocratización del proceso financiero, ya que las instituciones intentan responder a las demandas de transparencia y rendición de cuentas estatales o federales.

En el caso de las escuelas normales y del sector tecnológico, la federalización se ha traducido en una descentralización administrativa, siendo la SEP la que determina una gran parte de los programas y las políticas de financiamiento desde la capital. Sin embargo, existen excepciones. La reciente expansión de las instituciones tecnológicas a nivel estatal así como la diversificación del sector con la creación de las universidades politécnicas, ha

dado lugar a que las instituciones gocen de mayor libertad para diseñar sus propios programas. Adicionalmente, en 2011, la SEP autorizó a las universidades tecnológicas para que pudieran ofrecer carreras de ingeniería con duración de cuatro años, además de los grados técnicos de dos años: una demanda de los estudiantes de esas instituciones desde hace mucho tiempo.

Otro ejemplo en el que la federalización ha obtenido resultados mixtos, es el de las universidades interculturales. En general, estas instituciones reciben el mayor porcentaje de financiamiento por estudiante que cualquier otra universidad pública en México. La de mayor financiamiento, la Universidad Intercultural del Estado de Puebla, recibió 50 millones de pesos de financiamiento gubernamental en 2013 e inscribió a sólo 214 estudiantes —el equivalente a 234 mil pesos por estudiante (12,700 dólares según el tipo de cambio de 2016). En la práctica, sin embargo, estas universidades no gozan de mucha autonomía institucional de ninguno de los niveles de gobierno. La SEP es responsable de aprobar sus planes de estudio, y sus fondos extraordinarios (tanto federales como estatales), que representan 50 por ciento de sus presupuestos —la mayor proporción de cualquier tipo de institución—, lo que significa que muchas decisiones administrativas y académicas se toman fuera de los muros universitarios. Asimismo, aun cuando en teoría las instituciones son responsables de elegir a sus propios rectores y altos funcionarios, en la práctica el gobierno estatal suele intervenir directa o indirectamente en el proceso de toma de decisiones.⁵

Sin embargo, los efectos de la federalización en el sector universitario público tradicional que incluyen tanto a las universidades federales como a las estatales, son de particular importancia. Juntas, estas instituciones representan 39 por ciento de la matrícula terciaria y 80 por ciento de la producción científica (medidas por el número de artículos indexados en la revista *Thomas Reuters Web of Knowledge*) (EXECUM, 2016). En teoría, estas instituciones —la mayoría de las cuales tienen un estatus oficial autónomo y llevan la palabra “autónoma” en sus nombres— mantienen prácticamente el total control en cuanto al diseño de sus programas académicos y en la

⁵Entrevista con un exprofesor de la Universidad Intercultural de Chiapas y un exmiembro del la Coordinadora General de Educación Intercultural Bilingüe, quien habló bajo condición de anonimato el 25 de septiembre de 2015.

utilización de sus presupuestos. Asimismo, por ley, los profesores e investigadores empleados en estas instituciones gozan de considerable libertad académica en términos del contenido de la enseñanza y la investigación. Una enmienda de 1980 a la Constitución da cuenta de estos derechos:

Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de libertad académica, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de ideas; e determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio (artículo 3, sección 7, *Constitución Mexicana*).

En la práctica, sin embargo, el grado de autonomía ejercido por las universidades públicas varía de manera significativa entre las instituciones y con el paso del tiempo, en parte porque el gobierno aún debe implementar las regulaciones que acompañen la enmienda constitucional, dejando así su aplicación a criterio de los actores políticos y de la educación superior (Villa, 2013). Más importante aún, los cambios en el proceso presupuestario federal han hecho que las instituciones y los académicos dependan más de las fuentes condicionadas de financiamiento. Tales contradicciones son típicas del pacto federalista mexicano, en el que las nociones históricas de autonomía universitaria⁶ entran en conflicto con políticas más recientes que favorecen una mayor supervisión gubernamental de las instituciones públicas.

Como resultado, las universidades públicas —y las universidades estatales en particular— se han visto obligadas a competir por una participación considerable de sus presupuestos, y muchas instituciones han reaccionado aumentando drásticamente el número de administradores, cuyo trabajo principal es el de solicitar y justificar el financiamiento estatal y federal. Este nuevo tipo de administradores desempeñan un papel cada vez más impor-

⁶El movimiento reformista de 1918 en la Universidad de Córdoba, en Argentina, fundó los cimientos de una tradición de autonomía universitaria en América Latina, que se ha mantenido como el modelo dominante hasta hace muy poco. El movimiento también promovió el papel de las universidades públicas como agentes de cambio social, una meta que fue incorporada a las misiones de la UNAM y a las universidades públicas que siguieron en México.

tante en el establecimiento de las políticas institucionales (Acosta, 2009). Además, las enormes fluctuaciones en la cantidad de fondos extraordinarios federales y estatales tienen un gran impacto en la capacidad de planeación de las universidades.

Las nuevas políticas forman parte de la lista de cambios en las políticas de educación superior implementadas a escala global a partir de los años ochenta. Las medidas de ajustes estructurales, y las presuntas políticas neoliberales⁷ que acompañaban las tendencias de globalización a finales del siglo, fueron de gran influencia en las universidades públicas de Latinoamérica, y de México en particular. Las políticas en educación superior adoptadas durante el periodo incluyen: la reducción masiva del financiamiento público y el establecimiento de medidas para la rendición de cuentas; la diversificación y descentralización institucional; una nueva noción de la “excelencia”; la evaluación y adopción de nuevos modelos competitivos basados en el mercado, así como la privatización y comercialización de los proveedores educativos; y un nuevo énfasis en la “producción universitaria”, entre otros aspectos (Mendoza, 2002). La retracción del Estado, a su vez, expresada en el limitado crecimiento del sector público, la desregulación de la educación superior y la promoción del sector privado, juntas estas políticas, dieron paso a una nueva era en la relación entre las universidades y el Estado, caracterizada por una intensa y creciente competencia por recursos individuales e institucionales (Marginson, 1997; Marginson y Considine, 2000). Tales cambios redujeron drásticamente la autonomía tradicional de las instituciones académicas (universidades y otras instituciones postsecundaria) y de sus académicos respecto al Estado y al mercado (Slaughter y Leslie, 1997; Rhoades, 1998; Ordorika, 2004).

México implementó las políticas neoliberales por primera vez después de la crisis de principios de los años ochenta, lo que desencadenó un periodo de austeridad fiscal y crecimiento negativo conocido como la “década perdida”. Como parte de las medidas de austeridad fiscal dispuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el gobierno recortó los gastos en educación y salud pública, entre otros servicios sociales. También

⁷ Adscribimos la definición del neoliberalismo que hace Harvey (2005: 3) como una filosofía que “sostiene que el bien social se maximizará al maximizar el alcance y la frecuencia de las transacciones mercantiles, y busca traer toda la acción humana al dominio del mercado”.

introdujo nuevas medidas encaminadas a aumentar la rendición de cuentas, la eficacia y la competitividad, como parte de la lógica neoliberal promovida por las agencias internacionales.

Un ejemplo de dichas políticas a nivel individual es el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), creado en 1984 con objeto de contener la pérdida de ingresos de los docentes debido a la crisis financiera y para promover la competencia entre los principales estudiosos. El sistema determina incentivos financieros para los académicos con capacidad de investigación científica demostrada, medidos en términos del número de artículos publicados en revistas evaluados por expertos, patentes producidas, tesis doctorales dirigidas, etcétera (Ordorika, 2004). En la actualidad, el SNI cuenta con más de 22 mil miembros cuyos salarios están condicionados en gran medida a su cumplimiento de cuotas de investigación, —una dinámica de “pública o perece”, que ha tenido implicaciones en la autonomía académica.

A nivel institucional, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) aprobó el primer fondo extraordinario en 1991, el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes), seguido de un programa de cinco años, el Programa para el Mejoramiento del Profesorado (Promep), el cual apoya los programas de posgrado para académicos que carecen de grados de maestría o doctorado. El número de estos fondos aumentó de manera significativa en la primera década del siglo XXI. Para 2010, había 10 fondos extraordinarios destinados a las universidades estatales, con el nivel de financiamiento más alto empleado en 2007 y 2008, cuando dichos fondos representaban 34 por ciento del presupuesto universitario estatal (Mendoza, 2015a).

El gobierno federal también ejerce control sobre las instituciones por medio del proceso de certificación. La Secretaría de Educación Pública es responsable de autorizar la mayoría de las IES, tanto en la capital como a nivel estatal, por medio de la emisión de certificados denominados Reconocimiento de Validez Oficial Educativa (RVOE), que a su vez autorizan a las instituciones a otorgar certificados. Sin embargo, también las universidades públicas reconocidas, y las secretarías de educación estatal cuentan con autorización para otorgar certificados.

En resumen, las políticas neoliberales puestas en práctica en las últimas décadas han complicado el proceso de descentralización al introducir nuevos controles administrativos y fiscales a nivel federal. Las universidades estatales han sido las más afectadas debido a las nuevas políticas que van en contra de la tradición de más de un siglo de autonomía universitaria en México.

Equidad en la educación superior mexicana

La federalización de la educación superior en México no ha sido un proceso lineal, ni ha afectado a todas las regiones e instituciones en la misma medida. Tanto en términos de financiamiento como de cobertura, continúan existiendo enormes desigualdades, en particular entre los estados ricos y pobres, así como entre las áreas urbanas y rurales. Las variaciones en la matrícula de educación superior tienden a reflejar las disparidades de ingreso entre los estados. Por ejemplo, Chiapas se ubica al final de los 32 estados mexicanos, tanto en términos de porcentaje de la población que vive en pobreza (75 por ciento), como en su nivel de desarrollo humano nacional de 0.667, encontrándose a la par con la nación africana de Gabón (PNUD, 2015; CESOP, 2013). También su tasa de matrícula terciaria de 14.8 por ciento es la más baja. En contraste, el Distrito Federal tiene una tasa de pobreza de 28.5 por ciento y un índice de desarrollo humano de 0.83, a la par con Andorra (PNUD, 2015; CESOP, 2013). La inscripción terciaria bruta de la capital es de 60 por ciento, superior al de la mayoría de las naciones europeas. Los contrincantes más próximos a la capital son los relativamente prósperos estados norteros de Sinaloa, Sonora y Nuevo León con tasas de inscripción bruta de 43, 41.9 y 41.6 por ciento, respectivamente (Mendoza, 2012).

Cuadro 7

INSCRIPCIÓN BRUTA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR POR ESTADO

	2000-2001	2005-2006	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Aguascalientes	20.2	26.7	32.1	33.1	34.7
Baja California	17.4	21.8	27.1	29.1	30.7
Baja California Sur	15.5	26.2	27.3	29.4	29.4
	22.0	26.2	29.9	30.0	29.9
Coahuila	24.4	27.5	32.1	32.5	32.4
Colima	24.6	26.5	30.0	30.8	32.6
Chiapas	10.6	12.9	14.2	14.7	14.8
Chihuahua	19.4	25.1	30.6	32.0	34.0
Ciudad de México	39.5	43.8	53.3	56.6	60.1
Durango	17.2	20.6	24.1	24.5	26.0
Guanajuato	11.2	14.7	17.5	18.2	19.0
Guerrero	17.2	17.0	17.0	17.3	17.4
Hidalgo	14.1	21.8	26.5	27.6	29.5
Jalisco	19.4	22.2	26.1	27.5	28.1
México	12.9	17.8	21.2	22.5	23.7
Michoacán	13.3	18.3	20.3	21.0	22.1
Morelos	18.6	23.7	24.7	26.2	27.9
Nayarit	27.1	23.9	29.8	27.7	29.2
Nuevo León	27.0	31.5	35.7	38.3	38.8
Oaxaca	14.0	16.4	16.9	16.8	17.4
Puebla	20.2	25.8	30.5	31.7	32.4
Querétaro	16.8	21.5	26.5	27.9	29.3
Quintana Roo	8.6	13.2	17.6	17.8	19.0
San Luis Potosí	15.7	21.3	24.6	25.4	26.0
Sinaloa	28.2	29.5	32.9	36.7	38.2
Sonora	26.6	30.9	35.5	37.8	38.6
Tabasco	21.2	26.5	29.7	29.7	30.5
Tamaulipas	32.6	30.7	33.2	34.3	34.8
Tlaxcala	17.7	20.6	23.2	24.1	24.6
Veracruz	14.2	18.8	22.1	23.0	22.9
Yucatán	19.2	24.5	29.0	29.4	30.8
Zacatecas	13.8	19.4	24.5	25.2	26.4
National Average	19.5	23.3	26.9	28.1	29.1

Fuente: a) Consejo Nacional de Población (Conapo). Proyecciones de Población 2000-2030. Secretaría de Educación Pública. Serie Histórica de Matrícula.

Existe una brecha similar entre las áreas urbanas y rurales. Dos factores explican esta disparidad: la falta de instituciones y el menor porcentaje de estudiantes que se gradúa de preparatoria en las regiones de mayor pobreza. En 2012, sólo 23 por ciento de los municipios ofrecía alguna forma de educación terciaria. En el estado de Oaxaca, donde se concentra la mayor población indígena del país, además de estar entre las entidades de mayor

pobreza, las IES se concentraban en tan sólo 5 por ciento de los municipios; mientras que en Baja California, cerca de la frontera con Estados Unidos, cada municipio contaba con al menos una IES. El tipo de institución también variaba bastante dependiendo del tipo de localidad. A pesar del proceso de descentralización de décadas, la mayoría de las universidades públicas aún se encuentran ubicadas en las capitales estatales. Mientras tanto, en muchas de las ciudades pequeñas, las únicas opciones disponibles para los estudiantes son los institutos tecnológicos, las normales, o las instituciones privadas de dudosa calidad, y, cada vez más, los programas de educación a distancia (Ordorika y Rodríguez, 2012).

El porcentaje de estudiantes que cumple con los requisitos para asistir a la universidad también varía de manera significativa por región y nivel socioeconómico. Un año después de la enmienda constitucional que volvió obligatoria la educación secundaria en 2011, la inscripción bruta en este nivel fue de sólo 71 por ciento, y la tasa neta de inscripción (por edad) fue de alrededor de 50 por ciento durante el periodo escolar 2012-2013. No se espera que aumente esa proporción de manera significativa en el futuro próximo, dada la falta de preparatorias en muchos municipios (Ordorika y Rodríguez, 2012).

La conexión directa entre la pobreza y el nivel de estudios comienza en el nivel de educación básica en Chiapas, 14 por ciento de la población de 15 años y en adelante era analfabeta en 2015, y 51 por ciento no había terminado el último año de secundaria —el nivel de educación mínimo— obligatorio antes de 2011. En contraste, el analfabetismo en la Ciudad de México era de 1.4 por ciento, y el índice de la población que había terminado el último año de secundaria era de casi 80 por ciento (SEP, 2015).

No es de sorprender que haya una relación directa entre el nivel socioeconómico y el acceso a la educación superior, siendo mucho más probable que los estudiantes con mayores ingresos tengan más oportunidades de acceder a las universidades, que sus pares con menores ingresos. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares⁸ (2000, 2002, 2004,

⁸Las encuestas de hogares tienden a mostrar mayores estimaciones de asistencia escolar que los datos del sistema educativo, debido a que las familias no suelen reportar a los estudiantes esporádicos o de medio tiempo como si estuviesen inscritos en la universidad. Sin embargo, la SEP no provee información acerca del nivel de ingresos de los inscritos en el nivel terciario.

2006, 2008, 2010), en 2000 sólo 2.76 por ciento de los estudiantes en edad universitaria en el último quintil habían accedido a la educación superior, comparado con 63.5 por ciento de aquéllos en el quintil superior. Sin embargo, esta situación podría estar empezando a cambiar. En 2010, la tasa de inscripción de la población de menor ingreso alcanzó 14.4 por ciento, y la de mayor ingreso alcanzó un 78.4 por ciento. No obstante, un amplio porcentaje de esos estudiantes están inscritos en los sectores tecnológico y privado, ya que la competencia se ha vuelto cada vez más feroz en las instituciones de mayor prestigio.

Cuadro 8
 INSCRIPCIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR POR QUINTIL DE INGRESOS, 2000-2010
 (SÓLO LICENCIATURA, TSU Y NORMAL)

<i>Quintile</i>	<i>Población entre 19 y 23 años</i>	<i>Total</i>	<i>% Cobertura</i>
<i>2010</i>			
Total	9'917,474	3'787,293	38.19
I	1'716,583	247,930	14.44
II	2'092,248	551,472	26.36
III	2'211,953	792,280	35.82
IV	2'395,955	1'018,490	42.51
V	1'500,735	1'177,121	78.44
<i>2008</i>			
Total	9'410,529	3'319,742	35.28
I	1'623,075	225,204	13.88
II	1'910,068	446,338	23.37
III	2'188,740	575,496	26.29
IV	2'178,717	913,835	41.94
V	1'509,929	1'158,869	76.75
<i>2006</i>			
Total	9'071,659	3'155,394	34.78
I	1'608,601	202,173	12.57
II	1'878,508	311,677	16.59
III	2'025,247	642,074	31.70
IV	2'170,512	1'021,861	47.08
V	1'388,791	977,609	70.39
<i>2005</i>			
Total	9'067,947	3'035,504	33.48
I	1'377,772	159,862	11.60
II	1'874,140	310,622	16.57
III	2'088,147	592,247	28.36
IV	2'289,248	945,049	41.28
V	1'438,640	1'027,724	71.44

Cuadro 8 (Continuación)

Quintile	Población entre 19 y 23 años	Total	% Cobertura
<i>2004</i>			
Total	9'043,712	2'872,106	31.76
I	1'623,874	137,592	8.47
II	1'828,247	320,971	17.56
III	2'161,139	515,008	23.83
IV	2'020,232	844,338	41.79
V	1'410,220	1'054,197	74.75
<i>2002</i>			
Total	9'147,913	2'248,820	24.58
I	1'520,666	45,093	2.97
II	1'852,175	209,898	11.33
III	2'160,917	400,957	18.55
IV	2'111,595	549,132	26.01
V	1'502,560	1'043,740	69.46
<i>2000</i>			
Total	8'487,381	2'041,421	24.05
I	1'420,714	39,221	2.76
II	1'766,078	148,748	8.42
III	1'950,223	364,333	18.68
IV	1'836,393	527,157	28.71
V	1'513,973	961,962	63.54

Fuente: Estimados, hecho por la Subsecretaría de Educación Superior (SES), basada en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2004, 2005, 2006 y 2008.

El gobierno federal ha intentado atender algunas de las desigualdades a través de programas compensatorios de financiamiento para las instituciones y regiones más pobres. En 2001, el gobierno de Vicente Fox creó un programa de becas nacionales para educación superior conocido como Pronabes, que otorgó las primeras 44 mil becas para estudiantes de bajos recursos. Para 2011, el número de becas se había cuadruplicado, y el gobierno creó un programa adicional de financiamiento, aumentando el número total de becas a 813 mil ese año (Villa, 2013). Sin embargo, al igual que otros programas de financiamiento gubernamental, Pronabes ha beneficiado de manera desproporcionada a los residentes de la capital; durante el año escolar 2010-2011, la Ciudad de México contaba con una cuarta parte del total de becas, a pesar de representar sólo 16 por ciento de la matrícula total terciaria del país. De manera similar, aunque los estados de

México⁹ y Michoacán contaron con casi la misma tasa de estudiantes en universidades públicas en 2010-2011 (12.9 y 12.5 por ciento, respectivamente), el primero recibió tres veces más becas Pronabes, 24,218 en comparación con 8,854. El distinto grado de poder político de los dos estados —el Estado de México colinda con la capital— tiene mucho que ver con la diferencia en los patrones de financiamiento.

Desigualdad entre las instituciones

En México existen desigualdades importantes entre las instituciones y sus tipos. Son particularmente dignos de atención la falta de criterios establecidos y claros para destinar financiamiento federal a las 34 universidades estatales (Mendoza, 2015a). En su lugar, cada institución cuenta con su propio acuerdo con el gobierno federal, que determina su porcentaje de financiamiento federal en el presupuesto total, con variaciones significativas dependiendo del poder de negociación de las instituciones con el Congreso federal, así como del momento particular en el que las instituciones negociaron por primera vez su estructura de financiamiento. Una vez establecidos, estos acuerdos son difíciles de modificar, a pesar de una serie de medidas a corto plazo por parte del gobierno federal diseñadas para reducir las desigualdades al mínimo.

Por ejemplo, mientras que algunas universidades, como la Universidad Autónoma de Guerrero y la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, dependen casi por completo del financiamiento federal para sus presupuestos, otras como la Universidad de Guadalajara reciben la mayor parte de éste de sus respectivos estados (EXECUM, 2016). Con todo, casi el total recibe un mayor porcentaje del financiamiento federal que del estatal, un hecho que refleja la dependencia financiera de las instituciones en el gobierno federal (Mendoza, 2011). En general, las universidades de los estados más pobres dependen mayormente de los subsidios federales, aunque hay algunas excepciones, como la Universidad Autónoma de Nuevo León, que recibe tres veces más del gobierno federal que del estado (EXECUM), a pesar de que Nuevo León es el centro industrial más importante del país.

⁹El nombre “México” es usado para denotar distintas áreas geográficas: México (el país), Estado de México (una de las 32 entidades federales del país) y la Ciudad de México (la capital, la cual, haciéndolo todo un poco más confuso, se volvió su propio estado en enero de 2016).

También existen desigualdades considerables en el porcentaje de financiamiento por estudiante. En 2007, esta cifra variaba hasta tres veces dependiendo de la institución, desde 23,187 pesos (2,070 dólares según el tipo de cambio de 2007) en la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca hasta 70,658 pesos (6,300 dólares) en la Universidad Autónoma de Yucatán. Por lo general, la cantidad de financiamiento tiene relación directa con la situación económica de cada estado, aunque hay algunas excepciones, como la Universidad de Guadalajara, cuyo bajo porcentaje de gasto es básicamente un reflejo de su amplia matrícula; con 103 mil alumnos, es la segunda universidad pública más grande de México, sólo superada por la UNAM, con 217 mil estudiantes en 2013 (EXECUM, 2016). Estas diferencias no sólo impactan las condiciones de enseñanza, sino también la capacidad de las instituciones de llevar a cabo dichas investigaciones.

La descentralización del sistema de educación superior, que comenzó en los años noventa, buscaba atender estas desigualdades a través de una serie de fondos compensatorios para los estados e instituciones más pobres. Uno de esos fondos fue diseñado para aumentar el gasto por estudiante en las instituciones que resultaron debajo del promedio nacional, con el fondo más grande asignado durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012). El programa dio lugar a significativos aumentos de financiamiento en la mayoría de las instituciones a las que fue dirigido. Sin embargo, a comienzos de 2009, el porcentaje total de fondos extraordinarios de contingencia ha disminuido constantemente. En 2013, los fondos federales extraordinarios representaron 17 por ciento de los fondos federales ordinarios en las 34 universidades estatales.

Tales fluctuaciones representan importantes implicaciones en la capacidad de las universidades estatales para planear sus presupuestos e invertir en proyectos de expansión a largo plazo. De igual forma, mientras que una parte de los fondos se destinan al incremento de la matrícula estudiantil y la construcción de nuevas instalaciones, no ha habido un aumento correlativo en el financiamiento ordinario para nuevos campus o centros universitarios (Mendoza, 2015a). Por último, la capacidad de las universidades para conseguir financiamiento de fondos extraordinarios varía, así como el grado en el que estas instituciones dependen de estos recursos. Por ejemplo, en

2013, los fondos extraordinarios representaban 71 por ciento del presupuesto ordinario de la Universidad de Quintana Roo, equivalente a 41 por ciento del presupuesto total de la institución. En otras ocho universidades, los fondos representaron entre 31 y 44 por ciento de los fondos ordinarios. Del otro lado del espectro se encontraban las grandes universidades estatales, para las cuales los fondos extraordinarios eran de sólo 20 por ciento de los fondos ordinarios, y 16 por ciento de su presupuesto total.

Desigualdad entre académicos

Una última área en la que la federalización aún debe lograr equidad, es en términos del sistema de investigación científica nacional que continúa estando fuertemente centralizado en la capital. Además, un pequeño porcentaje de investigadores en universidades de prestigio reciben la mayor parte de los fondos para investigación, mientras que muchas universidades estatales y un gran número de universidades privadas —sin mencionar los sectores tecnológicos y normal— prácticamente no desarrollan trabajos de investigación.

Uno de los mejores indicadores de la distribución de las capacidades e inversión en ciencia y tecnología en México es el SNI. Los miembros del SNI representan una diminuta y privilegiada minoría de los profesores universitarios: sólo 3.7 por ciento de los 380 mil profesores empleados en el país (EXECUM, 2016). Aunque el sistema también cuenta con miembros en universidades privadas e institutos de investigación, la gran mayoría de ellos trabajan en unas cuantas universidades públicas, con las tres universidades principales de la capital representando 30 por ciento del total (EXECUM, 2016). El sistema tiene cuatro niveles, con bonos (en realidad, salarios adicionales) oscilando desde 5,906 pesos (450 dólares) hasta 27,561 pesos (2,090 dólares) mensuales en 2014 (Olivares, 2014), lo que significa que los miembros del SNI suelen ganar el doble del salario que quienes no son miembros. El resultado es un sistema de maestros e investigadores con una fuerte estratificación, dándose más valor a estos últimos, y entre académicos de distintos tipos de instituciones (Ordorika, 2004; Bensimon y Ordorika, 2006). Debe destacarse la concentración de miembros de mayor nivel de SNI (nivel III) en la capital, ya que estos académicos controlan el mayor porcentaje de financiamiento para investigación.

Cuadro 9

TOTAL DE MIEMBROS DEL SNI Y EL SNI NÍVEL III POR ESTADO, 2014

	<i>Total</i>		<i>Nivel 3</i>		
	<i>Núm.</i>	<i>% Nacional</i>	<i>Núm.</i>	<i>% Nacional</i>	<i>% Institucional</i>
México	21,358	0.100	1842	100	8.6
Ciudad de México	7,482	35.	1105	60	14.8
Estado de México	1,208	5.7	45	2.4	3.7
Jalisco	1,087	5.1	52	2.8	4.8
Morelos	946	4.4	111	6	11.7
Nuevo León	857	4	34	1.8	4
Puebla	799	3.7	62	3.4	7.8
Guanajuato	720	3.4	55	3	7.6
Baja California	661	3.1	58	3.1	8.8
Veracruz	631	3	27	1.5	4.3
Michoacán	626	2.9	42	2.3	6.7
Querétaro	549	2.6	50	2.7	9.1
San Luis Potosí	512	2.4	36	2	7
Yucatán	508	2.4	34	1.8	6.7
Sonora	454	2.1	17	0.9	3.7
Chihuahua	340	1.6	9	0.5	2.6
Sinaloa	339	1.6	6	0.3	1.8
Coahuila	298	1.4	8	0.4	2.7
Hidalgo	283	1.3	0	0	0
Chiapas	243	1.1	4	0.2	1.6
Oaxaca	242	1.1	5	0.3	2.1
Baja California Sur	228	1.1	18	1	7.9
Zacatecas	186	0.9	6	0.3	3.2
Tamaulipas	178	0.8	2	0.1	1.1
Colima	175	0.8	4	0.2	2.3
Aguascalientes	138	0.6	2	0.1	1.4
Durango	138	0.6	5	0.3	3.6
Tabasco	130	0.6	2	0.1	1.5
Tlaxcala	128	0.6	4	0.2	3.1
Quintana Roo	127	0.6	3	0.2	2.4
Campeche	112	0.5	1	0.1	0.9
Nayarit	107	0.5	0	0	0
Guerrero	90	0.4	0	0	0

Fuente: EXECUM, 2016.

La producción científica del país, en términos de artículos y otros documentos publicados en revistas indexadas internacionales, se encuentra concentrada incluso más en la capital. Los investigadores que viven en la Ciudad de México fueron responsables de publicar casi la mitad (48 por ciento) de todos los documentos mexicanos indexados en la revista

Thomson Reuters Web of Science en 2004; mientras que Morelos, a pesar de ser el segundo estado, representó sólo 7.3 por ciento del total (EXECUM, 2016). La concentración de investigación de nivel internacional en pocas instituciones repercute en la meta de expandir y descentralizar las capacidades de investigación en ciencia y tecnología establecida por el gobierno.

Cuadro 10

DOCUMENTOS INDEXADOS POR LA THOMPSON REUTERS WEB OF SCIENCE, 2014

Estado	Núm.	% Nacional
México	11,946	0.100
Ciudad de México	5,738	48
Morelos	869	7.3
Estado de México	796	6.7
Nuevo León	765	6.4
Puebla	707	5.9
Guanajuato	632	5.3
Jalisco	607	5.1
Veracruz	585	4.9
Baja California	583	4.9
Michoacán	511	4.3
Querétaro	501	4.2
San Luis Potosí	492	4.1
Yucatán	462	3.9
Sonora	323	2.7
Coahuila	299	2.5
Chihuahua	258	2.2
Sinaloa	221	1.8
Hidalgo	208	1.7
Oaxaca	194	1.6
Chiapas	178	1.5
Tamaulipas	172	1.4
Durango	150	1.3
Baja California Sur	132	1.1
Quintana Roo	126	1.1
Colima	113	0.9
Tabasco	110	0.9
Zacatecas	107	0.9
Campeche	101	0.8
Tlaxcala	96	0.8
Aguascalientes	87	0.7
Nayarit	76	0.6
Guerrero	71	0.6

Fuente: EXECUM, 2016.

La fuerte concentración de centros de investigación en la capital federal y en unos cuantos estados también tiene repercusiones en el desarrollo tecnológico regional. Por ejemplo, dos instituciones —el Instituto Nacional de Petróleo y la UNAM— han producido casi la mitad de patentes expedidas a instituciones de educación superior en México (EXECUM, 2016).

Comentarios finales

En este capítulo hemos analizado la emergencia, así como las características y las transformaciones históricas del federalismo mexicano, para entender la organización y la dinámica del sistema nacional de educación superior del país. En concreto, hemos evaluado hasta qué punto las políticas, financiamientos, capacidad de decisión, administración y cobertura en la educación superior han sido realmente descentralizados a nivel subnacional.

Han pasado dos siglos desde que México adoptara el federalismo como su forma de gobierno. Durante el siglo XIX, los proyectos políticos de la oposición desafiaban o promovían abiertamente el federalismo. Después de la Revolución mexicana (1910-1917), el sistema fue adoptado y ratificado en la Constitución actual. Sin embargo, a pesar de su importancia legal y relevancia en el discurso político oficial, el federalismo se ha visto entorpecido por las realidades de un régimen político autoritario, el *priismo*, el cual ha prevalecido desde los años veinte.

El debilitamiento del autoritarismo desde la década de los setenta, las necesidades internas de estabilidad política y crecimiento económico, así como las políticas de modernización a la par con las tendencias internacionales, han conferido a los intentos de federalismo una actualidad política renovada, así como relevancia a nivel administrativo. Estas tendencias se han fortalecido por las nuevas realidades de las transiciones partidistas y el gobierno multipartidista a nivel estatal y nacional.

En México, el federalismo está lejos de ser una realidad completa o unificada. Más allá de las descripciones ideológicas y de las demandas políticas, podemos sostener que durante las últimas cuatro décadas los movimientos hacia la descentralización y el federalismo han sido tan fuertes como aquellos

que buscan la preservación del centralismo autoritario, o la recentralización de sectores y estructuras clave. La contradictoria dinámica entre federalización y descentralización, por un lado, y la centralización y control, por el otro, son consecuencia de la modernización, a la que también le dan forma de régimen autoritario, así como modelos contemporáneos de acumulación. Estos procesos se han vuelto cruciales para el establecimiento de nuevos arreglos y compromisos políticos para reformas estructurales (fiscal, petróleo y electricidad, y educación, además de otras) entre partidos políticos de distintos márgenes del espectro, los cuales se han institucionalizado en el Pacto por México.

Estas tensiones y contradicciones en torno de la federalización y la centralización se hacen evidentes en el caso de la educación superior mexicana, en la que las desigualdades y los conflictos arraigados persisten bajo la forma de financiamiento, administración y distribución geográfica de las instituciones. El discurso de descentralización y diversificación de la educación superior, predominante desde los años ochenta, precedió al nuevo énfasis en la federalización que comenzó a finales de los años noventa. En la práctica, los resultados han sido contradictorios.

Por un lado, el gobierno federal ha reforzado su control sobre las IES y los académicos. En 1980, la autonomía universitaria fue elevada a nivel constitucional, como parte de una serie de esfuerzos gubernamentales para impedir la sindicalización de académicos y trabajadores en todo el país. Pocos años después, los pagos adicionales con base en méritos y los sistemas de incentivos entraron en operación a nivel federal e institucional. Estas políticas, que incluían el financiamiento centralizado para investigación a través del Conacyt, y los subsidios basados en desempeño, fueron diseñadas para gobernar en las universidades autónomas y en el mal coordinado conglomerado de instituciones terciarias.

Por el otro lado, la descentralización gubernamental y las políticas de diversificación dependían, casi por completo, durante los años noventa, del aumento de matrícula en el sector privado, así como de la creación de instituciones vocacionales con carreras de dos y cuatro años en las últimas dos décadas. Muchas de estas instituciones privadas y públicas se establecieron en áreas urbanas de mediano tamaño, fuera de la Ciudad de México y de

las capitales estatales. Sin embargo, mientras la descentralización y la expansión han aumentado de manera significativa, las tasas de inscripción terciaria, la diversificación y la privatización han reproducido las desigualdades entre los estudiantes. Esto se debe al acceso estratificado a diferentes tipos de instituciones de educación terciaria, las cuales varían bastante en términos de recursos y calidad de maestros y programas.

Las recientes políticas gubernamentales de financiamiento también ponen al descubierto numerosas contradicciones y limitaciones en el proceso de federalización. El gasto público total en educación superior aumentó 70 por ciento en términos reales de 2000 a 2016; mientras que la participación estatal se ha mantenido relativamente constante alrededor de 30 por ciento del total. Los subsidios federales y estatales continúan distribuyéndose de manera desigual geográficamente y por tipo institucional. Los recursos financieros están fuertemente centralizados en las universidades federales y, en menor medida, en instituciones públicas estatales (UPES). Estas políticas se enfocan en los estudiantes con más recursos en las universidades tradicionales de la Ciudad de México y las capitales de los estados. Además, los subsidios basados en el desempeño federal y estatal, así como la participación de los académicos en programas nacionales de pagos adicionales con base en méritos, como el SNI, refuerzan estas desigualdades.

Mientras el gobierno mexicano continúa pregonando los méritos de la federalización en muchos ámbitos, incluyendo la educación superior, la realidad es mucho más compleja. A lo largo de este capítulo, hemos señalado un gran número de ejemplos en cuanto a las contradicciones y límites inherentes al tipo de federalismo mexicano, en general, y en cuanto a la educación superior, en particular. Los efectos de estas tensiones entre federalización y centralización en la educación superior pueden resumirse en tres áreas. La primera es que, a pesar de las garantías constitucionales de autonomía universitaria (como con la autonomía estatal), el ejercicio eficaz de ese derecho ha sufrido altibajos dependiendo de las políticas del gobierno federal. La segunda es que mientras los gobiernos estatales juegan un mayor papel en la creación de nuevas instituciones fuera de la capital, la mayoría de estas instituciones continúan sujetas al control centralizado, como en el caso de las instituciones tecnológicas y las universidades indígenas. En la tercera,

mientras que el presupuesto federal total para la educación superior ha aumentado dramáticamente en los últimos años, el gobierno federal determina una mayor proporción de las prioridades de gasto de ese financiamiento de lo que acostumbraba en la década de los cincuenta.

Si bien el nuevo sistema político pluralista ha transferido un poder significativo a los estados —a menudo por pura necesidad, dada la imposibilidad de gobernar a los estados de oposición desde el centro, o sólo por conveniencia política—, el sistema continúa estando sumamente centralizado en muchos sectores. También persisten importantes desafíos en términos de equidad, tanto en el acceso a la educación superior en general y en los tipos de ofertas educativas a nivel estatal o municipal, como en las regiones de mayor pobreza. Con todo, el financiamiento es sólo una parte del proceso de federalización, cuyo éxito depende tanto de la capacidad administrativa como de la voluntad política. En países en vías de desarrollo como México, que todavía se encuentra en el proceso de consolidación democrática e institucional, tales elementos escasean.

Fuentes consultadas

- ACOSTA SILVA, A. (2009). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*, México, ANUIES.
- ANDRADE DÍAZ, G. E. (2011). “La educación superior pública a distancia en México. Sus principales desafíos y alternativas en el siglo XXI”, *Reencuentro*, vol. 62, pp. 20-29.
- ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior) (2013). *Proyecto de presupuesto federal en educación superior para el ejercicio fiscal de 2014*. Power point presentation, septiembre. Disponible en (http://www.anuies.mx/media/docs/desplegados/Presentacion_PPEF_2014-ANUIES.pdf).
- . *Anuario Estadístico 2013-2014*. Database. Disponible en (<http://www.anuies.mx/iinformacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>).
- ARELLANO RAMOS, E. (2012). “Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)”, *Journal of Economic Literature*, vol. 9 (26), pp. 82-95.
- ARNAUT, A. (1994). “La federalización de la educación básica y normal (1978)”, *Política y Gobierno*, vol. 1(2), pp. 237-274.

- Auditoría Superior de la Federación (2013). *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*, junio. Disponible en (http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf)=
- BENSIMON, E. M. e I. Ordorika (2006). “Mexico’s estímulos: Faculty compensation based on piecework”, en R. A. Rhoads y C. A. Torres (eds.), *The University, State, and Market: The Political Economy of Globalization in the Americas*, Palo Alto, CA, Stanford University Press, pp. 250-274.
- BURGESS, M. (2003). “Federalism and federation”, en M. Cini (ed.), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 65-80.
- CARNOY, M., L. Santibáñez, A. Maldonado e I. Ordorika (2002). “Barreras de entrada a la educación superior y a oportunidades profesionales para la población indígena mexicana”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 32(3), pp. 9-43.
- CARPIZO, J. (1978). *El presidencialismo mexicano*. México, Siglo XXI Editores.
- CEEY (Centro de Estudios Espinosa Yglesias) (2013). *El México del 2013. Hacia una reforma del federalismo fiscal*. Disponible en (<http://www.ceey.org.mx/site/politicas-publicas/propuestas-politicas-publicas/mexico-2013-hacia-reforma-federalismo-fiscal>).
- CESOP (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública) (2013). *Medición de la pobreza por entidad federativa 2012*. Disponible en (<http://cesop.blogspot.mx/2013/08/medicion-de-la-pobreza-por-entidad.html>).
- CHOKSHI, N. (2015). “Map: How much Each State Relies on The Federal Government for Revenue”, en *The Washington Post*, 9 de enero.
- Conapo (Consejo Nacional de Población). *Proyecciones de Población 2000-2030*. Database.
- Conacyt (Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología) (2013). *Actividad de Conacyt por entidad federativa 2013, Morelos*, Conacyt/Gobierno de México. Disponible en (<http://www.conacyt.mx/siicyt/index.php/centros-de-investigacion-conacyt/actividad-de-conacyt-por-estado-1997-2013/actividad-conacyt-por-estado-2013/2370-morelos-2013/file>).
- DE LA GARZA VIZCAYA, E. L. (2003). “Las universidades politécnicas. Un nuevo modelo en el sistema de educación superior en México”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 333(126), pp. 75-81.
- DÍAZ-CAYEROS, A. (2006). *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ENIGH (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogar 2010, 2012 y 2014, México, Coneval-INEGI. Disponible en (<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/mcs/>).

- EXECUM (Explorador del Estudio Comparativo de Universidades Mexicanas) (2016):
Disponible en (<http://www.EXECUM.unam.mx/>).
- FLAMAND, L. (2010). "Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: Avances y retrocesos", en J. L. Méndez (ed.), *Los grandes problemas de México. Políticas públicas*, vol. XIII, México, El Colegio de México, pp. 495-522.
- GARRIDO, L. J. (1982). *El partido de la revolución institucionalizada (medio siglo de poder político en México). La formación del nuevo estado, 1928-1945*, México, Siglo XXI Editores.
- GIBSON, Eduard L. (2004). *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Gobierno de México (2007). "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857", en *Diario Oficial*. Disponible en (http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf).
- HARVEY, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press.
- HOOD, C. (1989). "Public Administration and Public Policy: Intellectual Challenges for the 1990s", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 48, pp. 346-58.
- KRAMER, L. (1994). "Understanding Federalism", *Vanderbilt Law Review*, vol. 47, pp. 1485-1561.
- LECHNER, N. (1997). *Las condiciones de gobernabilidad democrática en la América Latina de fin de siglo*, Buenos Aires, FLACSO.
- MAJEED, A., R. L. Watts y D. M. Brown (eds.) (2006). *A Global Dialogue on Federalism: Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, vol. 2. Montreal, Kingston, McGill/Queen's University Press.
- MARGINSON, S. (1997). *Markets in Education*, St. Leonards, N.S.W., Allen & Unwin.
- MARGINSON, S. y M. Considine (2000). *The Enterprise University: Power, Governance, and Reinvention in Australia*, Cambridge, UK y Nueva York, Cambridge University Press.
- MARTÍNEZ RIZO, F. (2001). "La federalización de la educación superior en México. Alcances y limitaciones del proceso en la década de los años 90s". Draft of book by the same name published in 2002 by the Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Disponible en ([http://www.fmrizo.net/fmrizo_pdfs/libros/L%2029%202002%20Federalizacion %20de%20la%20ES%20en%20Mexico%20ANUIES.pdf](http://www.fmrizo.net/fmrizo_pdfs/libros/L%2029%202002%20Federalizacion%20de%20la%20ES%20en%20Mexico%20ANUIES.pdf))
- MENDOZA ROJAS, J. (2002). *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, México, UNAM-Centro de Estudios sobre la Universidad/Miguel Ángel Porrúa.
- MENDOZA ROJAS, J. (2011). *Financiamiento público de la educación superior en México: Fuentes de información y cifras del periodo 2000 a 2011*. Cuadernos

- de Trabajo de la Dirección General de Evaluación Institucional, vol. 6, México, UNAM/DGEI.
- (2012). *Cobertura de educación superior en México*. Power point presentation to the Sixth Interinstitutional Course “Problems and Current Debates in Higher Education: International Perspectives”, at the Institute for Economic Research, National Autonomous University of Mexico, 26 de octubre. Disponible en (http://www.ses.unam.mx/curso2012/pdf/Mendoza_M5S1.pdf).
- (2015a). *Una aproximación al análisis de los fondos de financiamiento extraordinario para las universidades públicas estatales*, Cuadernos de Trabajo de la Dirección General de Evaluación Institucional, vol. 13, Mexico, UNAM/DGEI.
- (2015b). “Ampliación de la oferta de educación superior en México y creación de instituciones públicas en el periodo 2001-2012”, *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, vol. 16(6).
- México Evalúa (2011). *10 puntos para entender el gasto educativo en México: Consideraciones sobre su eficacia*. Disponible en (http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX_EVA-INHOUS-GASTO_EDU-LOW.pdf).
- OLIVARES ALONSO, E. (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, UNAM-CRIM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 35-74.
- (2006). *La disputa por el campus: poder, política y autonomía en la UNAM*, México, UNAM-Centro de Estudios sobre la Universidad/ Plaza y Valdés Editores.
- (2010). “La autonomía universitaria: una perspectiva política”, *Perfiles Educativos*, vol. 32, pp. 79-93.
- (2014). “Destinará Conacyt 120 millones de pesos a académicos de 39 instituciones privadas”, *La Jornada*, 31 de marzo.
- (2015). “Quedan 117 mil 29 aspirantes sin lugar para estudiar en la UNAM”, *La Jornada*, 30 de marzo.
- ORDORIKA, I. y R. Rodríguez Gómez (2012). “Cobertura y estructura del Sistema Educativo Mexicano: problemática y propuestas”, en J. Narro Robles, J. Martuscelli Quintana y E. Bárzana García (coords.), *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*, Mexico, UNAM, pp. 197-222.
- ORDORIKA, I. y M. Lloyd (2015). “Critical Theories of the State and Contest in Higher Education in the Globalized Era”, en A. Martínez-Alemán, E. Bensimon y B. Pusser (eds.), *Critical Approaches to the Study of Higher Education: A Practical Introduction*, Baltimore, MD, The Johns Hopkins University Press, pp. 130-152.
- OECD (Organisation for Economic Coordination and Development). *Education at a Glance 2015. OECD indicators*. Disponible en (http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2015/indicator-b2-what-proportion-of-national-wealth-is-spent-on-education_eag-2015-18-en).

- PEÑA NIETO, E. (2015). *Tercer informe de gobierno 2014-2015. Anexo estadístico*, México, Presidencia, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- PEROTTI, R. (1996). “Estado, democratización y ciudadanía”, *Nueva Sociedad*, vol. 128, pp. 62-87.
- Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015). “Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas”, México, Avance continuo, diferencias persistentes. Accessed in <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/indice-de-desarrollo-humano-para-las-entidades-federativas--mexi.html>
- REYES TÉPACH, M. (2004). *Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947, y 2004*, México, Mexican Chamber of Deputies.
- REYES TÉPACH, M. (2014). “Distribución de los flujos de participaciones y de aportaciones federales de México, 2000-2014”. Accessed at http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/Inv_Part_y_Aport_2014/AANACIONAL_28_33.pdf
- RHOADES, G. L. (1998). *Managed Professionals: Unionized Faculty and Restructuring Academic Labor*, Albany, State University of New York Press.
- RIKER, W. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Toronto, Little, Brown & Co.
- RODRÍGUEZ-GÓMEZ, R. (2007). “Higher Education Decentralizes”, en *Federations*, June/July, pp. 21-23.
- (2009). “La coordinación de sistemas universitarios en la transición federalista. Panorama internacional y el caso de México”, en M. Mollis (ed.), *Memorias de la Universidad: Otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior*, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de Cooperación Floreal Gorini, CLACSO, pp. 161-188.
- (2014). “Educación superior y transiciones políticas en México”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 171, pp. 9-36.
- SEP (2014). *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras 2013-2014*, México, SEP.
- (2016a). *Serie Histórica de Matrícula*. Database.
- (2016b). *Sistema Nacional de Información Estadística Educativa*. Database. Disponible en (<http://www.sniesep.gob.mx/>)
- SIBEN/SEP (2015). *Sistema de Información Básica de la Educación Normal (SIBEN)*, Secretaría de Educación Pública (SEP). Disponible en (<http://www.siben.sep.gob.mx/>)
- SLAUGHTER, S. y L. L. Leslie (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*, Baltimore, M.D., Johns Hopkins University Press.
- Universia (2014). “Menos del 2% de la población indígena ingresa a la educación superior. Accessed at (<http://noticias.universia.net.mx/vida-universitaria/noti->

cia/2014/06/06/1098394/menos-2-poblacion-indigena-ingresa-educacion-superior.html).

- VALENCIA CARMONA, S. (2003). “En torno al federalismo mexicano”, en A. M. Hernández y D. Valadés (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 359-380.
- VÁZQUEZ, J. Z. (1993). “Un viejo tema: el federalismo y el centralismo”, *Historia Mexicana*, vol. 42, pp. 621-31.
- VILLA LEVER, L. (2013). “Modernización de la educación superior, alternancia política y desigualdad en México”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 42(67), pp. 81-103.
- WATTS, R. L. (2010). “Comparative Reflections on Federalism and Democracy”, en M. Burgess y A. Gagnon (eds.), *Federal Democracies*, Londres, Routledge.
- World Bank (2012). *Strengthening Subnational Public Finance*, Mexico Policy Note 10, Draft. Disponible en (http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Policy%20Note%2010_0118.pdf).
- _____ (2015). World Bank Indicators. Disponible en (<http://data.worldbank.org/indicator>)-

De la obra

¿Hacia dónde va la universidad en el siglo XXI?,

editado por la Universidad Nacional Autónoma de México en coedición con Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa S.A de C.V. se terminó el 30 de diciembre de 2016 en los talleres del Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa S.A de C.V. ubicados en Chihuahua 23, colonia Progreso, delegación Álvaro Obregón, C.P. 04080, Ciudad de México.

En su composición tipográfica se utilizaron tipos de familia Kuenstler

480 BT y News Gothic BT. La edición impresa sobre papel de

fabricación ecológica con *bulk* a 80 gramos,

estuvo al cuidado de la oficina

litotipográfica de la

casa editora.



ISBN 978-607-02-8710-7 UNAM
ISBN 978-607-524-091-6 MAP