

Roberto Rodríguez Gómez

La coordinación de sistemas universitarios en la transición federalista. Panorama internacional y el caso de México

Capítulo en: Marcela 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, 2009.

En este ensayo se aborda la problemática de la coordinación de sistemas nacionales de educación superior en el marco de un proceso de mayor amplitud: las tendencias descentralizadoras que caracterizan la adopción o profundización de la forma de gobierno federada. Si bien el objeto de estudio es el caso de México, que se analiza atendiendo a sus características, condiciones, tendencias y retos específicos, el tema se presenta a través de un contraste internacional. En el primer apartado se establece un marco conceptual, en el cual se discute, por un lado, la trama de nociones en torno a las cuales se ubica la transición federalista, fundamentalmente el debate contemporáneo sobre democracia, gobernabilidad y cambio institucional; por otro, se sitúa la temática de la coordinación de sistemas de educación superior dentro de esa trama de conceptos. El segundo apartado aborda un panorama internacional de reformas recientes en el plano de la coordinación universitaria en países que están inmersos en procesos de transición democrática y desarrollo federalista: España, Argentina, Sudáfrica, Rusia e India. Finalmente, en un tercer apartado, es abordado el caso mexicano.

Conceptos: democracia, gobernabilidad, federalismo

En países en vías de desarrollo económico, inmersos además en dinámicas de consolidación democrática, descentralización de la administración pública y procesos de cambio institucional, la problemática referida a la distribución y acceso a los bienes públicos, así como las condiciones de participación de colectivos e individuos en la toma de decisiones políticamente relevantes, son

rasgos eminentes en las agendas del gobierno, los partidos y las organizaciones civiles, así como asuntos de interés público en continuo debate en medios de opinión, en la arena política y en la academia. En aquellos contextos en que la búsqueda de soluciones a los retos de equilibrio macroeconómico y justicia distributiva tiene como referente fundamental la adopción, revitalización o profundización del régimen federativo, los temas relativos a la gobernabilidad, la captación y distribución de recursos fiscales, la coordinación normativa y funcional de políticas públicas, tanto como la definición de prioridades de desarrollo nacional compartidas, tienden a impregnar, en buena medida, tanto el espacio de actuación de los poderes del Estado, como también el complejo de relaciones entre el gobierno, en sus distintos niveles, y las instituciones de la sociedad civil.

Desde la perspectiva del federalismo democrático, un dilema central está referido a la necesidad de diseñar e instrumentar soluciones que respondan a las crecientes y plurales demandas sociales de acceso y participación -en buena medida abiertas y encauzadas por los procesos de democratización-, al tiempo que se enfrenta el cumplimiento de metas de crecimiento económico y la satisfacción de compromisos de eficacia y transparencia en el suministro de servicios y en la distribución de los recursos públicos. Buena parte del debate contemporáneo en torno a las condiciones de gobernabilidad gira precisamente en torno a ese dilema, el cual se expresa, entre otros aspectos, en la resignificación de las reglas y prácticas del ejercicio democrático (Lechner, 1997).

La noción de gobernabilidad tiende a ser identificada, en términos teóricos pero también en su expresión práctica, con las de eficiencia y legitimidad. Un gobierno políticamente eficiente se entiende, básicamente, como aquel que consigue recoger demandas y expectativas de los grupos sociales, traducirlas en políticas públicas pertinentes y generar resultados satisfactorios. La eficiencia se relaciona también con la viabilidad, esto es con el desarrollo de soluciones apropiadas a los problemas de costo-beneficio presentes en cualquier toma de decisiones de gobierno (Flifish, 1989; Weingast, 1995).

En el mismo sentido, la legitimidad es comprendida como el grado de compromiso que suscita la acción gubernamental a medida que responde eficazmente a necesidades de la pluralidad social. La construcción de legitimidad, señala Sartori, propicia la conversión de relaciones de poder en relaciones de autoridad: “ambos conceptos -legitimidad y autoridad- están tan entrelazados que son como las dos caras de una misma moneda. La autoridad consigue que las cosas se hagan no mandando, sino pidiéndolo o sugiriéndolo legítimamente” (Sartori, 1988:233). Por tanto, la relación política de autoridad, a diferencia del ejercicio coercitivo del poder, supone libertades de elección y de acción. En este sentido, autoridad y autonomía no se contraponen, se implican (Flathman, 1980; Castoriadis, 1990). Como hace notar Camou, también las nociones de gobernabilidad y legitimidad sostienen una relación de implicación, porque “gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad” (Camou, 2004).

Dada la diversidad de intereses y demandas en juego, la posibilidad de articular voluntades depende, en principio, de la capacidad del régimen de generar condiciones para un “consenso entrecruzado razonable” (Rawls, 1995). Tal capacidad no proviene de la habilidad de los políticos para conjuntar intereses distintos en pro de coaliciones, sino que se deriva de una continua negociación de reglas y proyectos en torno a los cuales la multiplicidad de intereses puede confluír, definir coincidencias y procesar diferencias.

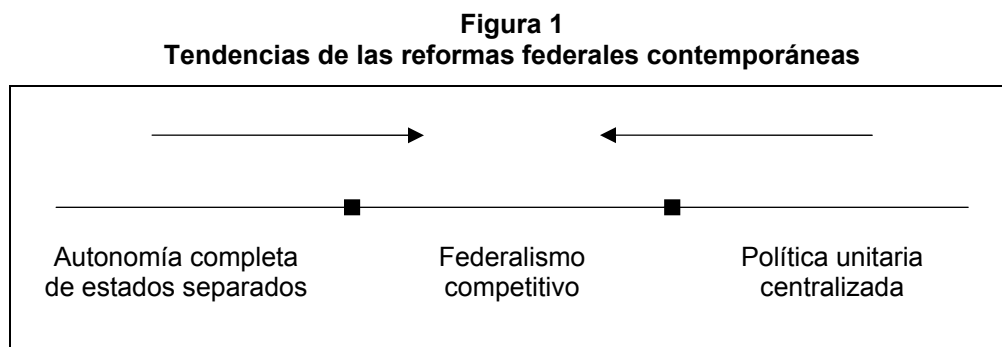
Como opción de gobierno, la federación representa una solución operativa, por supuesto no exhaustiva ni definitiva, a dilemas básicos de la gobernabilidad democrática. La eficacia del régimen federado es puesta a prueba en el ámbito distributivo del poder, los recursos y la toma de decisiones. De hecho, la forma de gobierno federalista agrega una dimensión a la tradicional fórmula republicana de división de poderes, facilitando, en principio, el procesamiento de políticas y acciones de gobierno de alcance local. También mejora las oportunidades del juego político democrático y da lugar a la expresión de la pluralidad de intereses y necesidades de la sociedad. La forma federada no es, desde luego, la única alternativa al problema de la descentralización de funciones y responsabilidades de gobierno (Cabrero, 2007), pero es en definitiva una de las soluciones más estables en virtud de su sólido fundamento normativo (Kramer, 1994).

Históricamente, la mayoría de los estados federales¹ se establecieron mediante la incorporación territorial de entidades soberanas separadas. En esta vertiente, el pacto federal trasluce propósitos de protección mutua entre las unidades que se vinculan, objetivos de naturaleza económica -centrados en la idea de potenciar recursos a través de la asociación- y eventualmente fines de orden cultural, tales como la integración o reintegración de comunidades con un sustrato cultural común (Riker, 1964; Buchanan, 1995; Auclair, 2005). Otra vertiente del federalismo proviene de la transformación de estados unitarios o centralistas en regímenes y estructuras de gobierno de corte federativo. Al considerar las atribuciones y competencias de las entidades de cada federación se percibe un significativo grado de diversidad. A ésta se agrega la variabilidad temporal de cada régimen federal, por ejemplo los ciclos de descentralización y centralismo, generalmente asociados a la preeminencia del autoritarismo o la democracia en virtud de circunstancias históricas y políticas particulares.

Según ha señalado James Buchanan (1996), las variedades actuales de federalismo son producto de dos tipos de presiones con distinta configuración histórica: las pautas de unificación de estados previamente separados y los programas de descentralización de estados políticamente centralizados (véase

¹ Según el *Forum of Federations*, son estados constitucionalmente federales: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia- Herzegovina, Brasil, Canadá, Comoros, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos, Etiopía, India, Malasia, México, Micronesia, Nigeria, Pakistán, Rusia, St. Kitts y Nevis, Sudáfrica, Suiza y Venezuela. Se consideran países en transición federalista Irak y Sudán y Sri Lanka. Aproximadamente el 40% de la población mundial vive en países con régimen federal.

Figura 1). El punto de convergencia entre ambas tendencias ocurre en lo que este autor denomina el “federalismo competitivo”, es decir las estructuras y diseños que alcanzan un grado de viabilidad económica, social y política que no sólo asegura condiciones suficientes de gobernabilidad, sino que permite a las federaciones concurrir en escenarios de competencia internacional.



Fuente: Adaptación de Buchanan (1996).

El federalismo competitivo –siguiendo la idea de Buchanan- requiere el logro de equilibrios activos entre las atribuciones del gobierno central y las de las unidades del pacto federal. También implica el desarrollo de capacidades de flujo y gestión de recursos y, como uno de los elementos más importantes, la operación de mecanismos eficientes de coordinación, a través de los cuales se asegure cierto nivel de coherencia y consistencia entre las prioridades del desarrollo nacional, comúnmente definidas por la instancia del ejecutivo federal, y los requerimientos locales. Particularmente en países con economías y estructuras políticas en fase de transición, la consolidación del federalismo democrático representa un reto de extraordinaria complejidad. A los problemas económicos de costo-beneficio asociados a la operación de esquemas de esta naturaleza (Perotti, 1996; Rodden y Ackerman, 1997; Bähr, 2008), se añaden desafíos de conducción en escenarios de gobierno dividido y/o en condiciones de una fuerte y constante disputa política por recursos y espacios de actuación. (Majeed *et al.*, 2006).

Una de las soluciones más socorridas al enfrentar los límites prácticos del federalismo radica en la determinación normativa de jurisdicciones o atribuciones concurrentes, de carácter no excluyente, pactadas entre la federación y las unidades federadas. Éstas son aplicables en diferentes ámbitos, en particular en aquellos definidos como de interés nacional. Otra práctica común consiste en la determinación, por parte de la autoridad central, de estándares nacionales en ciertas áreas, facultando a las unidades para alcanzarlos por medios adecuados a las condiciones y circunstancias de cada cual (Auclair, 2005). En la práctica, la eficiencia de las soluciones de esta clase depende, fundamentalmente, de tres elementos: la capacidad de las autoridades centrales y locales para evitar traslapes innecesarios en la aplicación de políticas públicas concurrentes, es decir

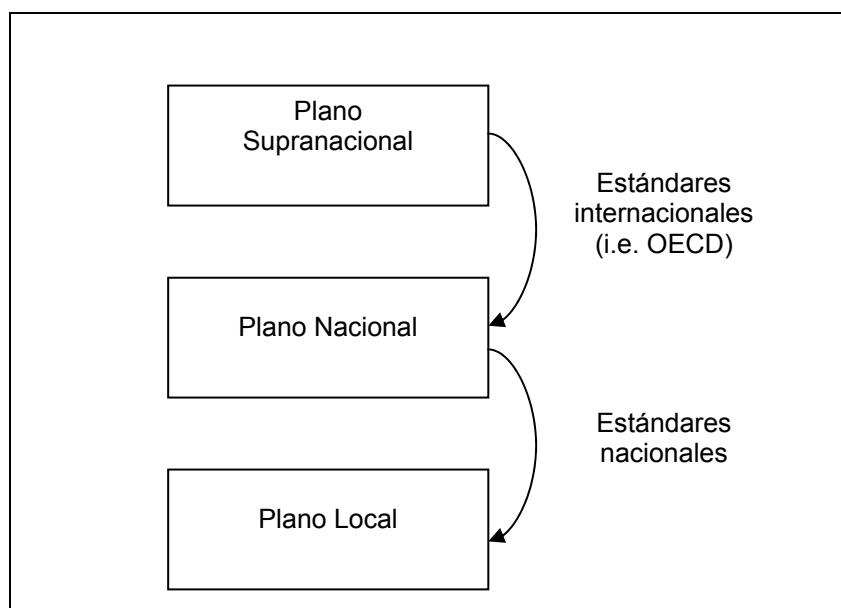
el respeto al principio de complementariedad; una adecuada distribución de recursos fiscales, mediante la cual las unidades del pacto federal puedan, en efecto, desempeñar funciones concurrentes; y un sistema de incentivos (económicos y políticos) orientados a los propósitos y objetivos de la concurrencia o bien al logro de estándares nacionales. Estos tres elementos dan lugar a variables críticas en la operación del esquema concurrente, aunque cada uno de ellos y los tres en su conjunto requiere la operación de mecanismos de coordinación adecuados a sus propósitos.

Según el análisis desarrollado por especialistas del Banco Mundial sobre el tema, algunos de los riesgos más evidentes de la descentralización administrativa –a la cual es relativamente asimilable el mecanismo de concurrencia funcional del federalismo– consisten en: a) la dispersión de poder, tanto geográficamente como institucionalmente; la generación de nuevas responsabilidades para actores inexpertos; la dispersión territorial de equipos técnicos y grupos especialistas; la introducción de más niveles dentro de la estructura del Estado; una tensión entre la autonomía local y los estándares nacionales; y el incremento de costos administrativos. (World Bank, 1999). A esta clase de riesgos y problemas ofrece respuesta la solución de coordinación, acompañada de la formación de capacidades técnicas (*capacity building*) de cobertura local, institucional o comunitaria, enfocadas al gobierno y administración descentralizada (Mead, 1982; Elazar, 1996; Shuman, 1998; Cameron 2001; McDermott, 2001).

La “solución técnica” no agota, sin embargo, la problemática de la gestión descentralizada. Al implicar la descentralización redistribuciones de poder, más aún en la forma de gobierno federativa de base democrática, la variable política ocupa un lugar eminente en el encuentro de equilibrios: ¿cómo controlar la propensión de apoyar o castigar a gobiernos locales afines u opositores, según el caso, al ejecutivo federal?, ¿cómo incentivar relaciones de cooperación entre fuerzas políticamente encontradas?, ¿cómo asegurar simetrías de información y equidad de acceso a recursos en un contexto de permanente competencia política?, ¿cómo, en fin, hacer primar el interés ciudadano por encima de las aspiraciones de control de escenarios de parte de los partidos?. Interrogantes de este tipo difícilmente encuentran respuesta en el repertorio de las mejores prácticas (*best practices*) administrativas (Bretschneider, 2005) sino, necesariamente, en el dominio de la política: Es decir, en el terreno de la deliberación, la construcción de acuerdos y la formulación de compromisos entre los actores, las fuerzas y los agentes involucrados en la gestión pública.

Adicionalmente, la búsqueda de una adecuación de las políticas públicas de alcance nacional, las correspondientes formas de gestión, e incluso los desempeños institucionales, a estándares e indicadores supranacionales, generalmente referidos al proceso de globalización, da lugar a una dimensión adicional en la problemática de la descentralización (véase figura 2), toda vez que induce el planteamiento de agendas múltiples y el consecuente traslape de prioridades, objetivos y marcos de referencia. (Evans, 1997; Leander, 2001; Rodríguez-Gómez y Alcántara, 2003; King, 2007).

Figura 2
Diseminación de estándares (procesos y/o resultados)



Como cabe esperar, los retos, problemas y soluciones de la descentralización federalista encuentran un alto grado de especificidad en la diversidad de ámbitos y sectores –económicos, sociales, políticos- que son objeto de regulación o fomento por las políticas públicas. Desde luego no tiene el mismo significado la consecución de estándares supranacionales o nacionales en el ámbito de la regulación económica que en el terreno de las políticas sociales. No obstante, aún en este plano se advierte una tendencia convergente, visible, por ejemplo, en la intención de normalizar procesos administrativos a través de estándares internacionales.

Problemas de coordinación en el ámbito de las políticas de educación superior

Al igual que en otras esferas de la organización social, la evolución reciente de los sistemas nacionales de educación superior se moviliza en torno a dinámicas simultáneas, a menudo concurrentes, de diversificación, diferenciación y convergencia. Aunque distintas razones explican este fenómeno, se reconoce como un sustrato común la creciente importancia de la educación superior para la economía y la sociedad del conocimiento, así como las implicaciones de la globalización sobre la forma y el contenido de la oferta de estudios de este nivel.

En la actualidad, las universidades y el resto de las instituciones de educación superior son objeto de diversas demandas que provienen de la economía, el gobierno y la sociedad. De estas instituciones se esperan respuestas que, por vía de las funciones canónicas de enseñanza, investigación y difusión, coadyuven al crecimiento económico, al desarrollo y la cohesión social, a la construcción de ciudadanía y la integración cultural, y a la protección del medio ambiente, por citar sólo algunas. No es de extrañar, en consecuencia, que el reconocimiento del papel estratégico de estas instituciones en el enfrentamiento de los retos del siglo XXI se acompañe de preocupaciones acerca de la calidad, la eficiencia, la pertinencia y el potencial de respuesta de la formación educativa superior. Tampoco es de extrañar, en el marco de la problemática política descrita, que los temas de control, supervisión y coordinación de los sistemas universitarios aparezcan como prioridades de las políticas públicas relativas a este sector.

A rasgos generales, las posibilidades de coordinación sistémica varían en función tanto del grado de centralización de las políticas de educación superior, como del grado de control institucional del gobierno sobre las universidades. En países con régimen federal una dimensión adicional de la problemática se refiere a la coordinación de sistemas de cobertura regional o estatal. ¿Cómo operar la promoción de estándares cuantitativos y cualitativos en los sistemas y las instituciones universitarias?, ¿con qué criterios y procedimientos racionalizar la distribución de fondos y recursos públicos destinados a estos sistemas e instituciones?, ¿cuáles son los diseños institucionales más eficientes para asegurar un flujo de autoridad que permita gobernar el sistema en su conjunto?. Son estas, entre otras, la clase de cuestiones que busca resolver la política de coordinación.

Aunado a lo anterior, una tensión generalizada que enfrentan las políticas de coordinación entre el Estado y las instituciones universitarias radica en la percepción, desde la perspectiva de las instituciones, de riesgos de pérdida de autonomía en virtud de una real o supuesta injerencia de las entidades gubernamentales que forman parte del esquema de coordinación propuesto o en ejercicio. Por regla general, con los matices que se advertirán en la presentación de casos nacionales, esta tensión suele ser más vigorosa cuanto mayor es el grado de autonomía de las instituciones con respecto al Estado. Escenarios de este tipo suelen ser resueltos mediante fórmulas de coordinación que son, simultáneamente, más débiles y más complejas que aquellas en las que prevalece un principio jerárquico entre la entidad gubernamental y las instituciones universitarias, es decir en sistemas en los cuales la autonomía se limita, por ejemplo, a la libertad académica y/o a la designación de autoridades.

La función de coordinación, en contextos en los cuales la autonomía universitaria prevalece con fortaleza normativa, suele operar a partir de sistemas de relaciones entre, por ejemplo, asociaciones u otras corporaciones universitarias en las cuales es delegada la representación institucional –y por lo tanto delegadas atribuciones autonómicas- para entablar relaciones con la entidad gubernamental responsable. De este modo no son las instituciones como tales, sino los cuerpos

representativos de autoridad, con los cuales se entablan tanto relaciones de comunicación como negociaciones sobre, por ejemplo, montos y vías de subsidio financiero, políticas y programas que el gobierno desea impulsar en el ámbito universitario, obligaciones de rendición de cuentas, entre otros. Es una tendencia que tales sistemas de relaciones operen a partir de esquemas de concesiones mutuas (*trade-off*) entre, por ejemplo, mejores condiciones de acceso a recursos fiscales a cambio de compromisos de implantación y desarrollo de ciertas políticas o programas. La negociación de esta clase de incentivos presupone una base de coordinación que evite la transacción bilateral como mecanismo exclusivo o preeminente de transmisión de las iniciativas que el gobierno está dispuesto a impulsar.

Experiencias recientes de coordinación: panorama internacional de casos federales

En esta sección se plantea un contraste internacional sobre las respuestas que en distintas realidades nacionales se han dado a los problemas de coordinación de sistemas de educación superior. Se eligieron los casos de España, Argentina, Sudáfrica, Rusia y la India porque en esos países se han desarrollado reformas recientes en la materia. Más adelante se analiza el caso de México.

España

La fórmula de Consejos con atribuciones formales de intermediación entre autoridades gubernamentales e instituciones universitarias ha sido experimentada, con distintas modalidades y resultados, en países con sistemas de educación superior diversificados, en particular en aquellos en que la autonomía universitaria ha obligado a los gobiernos a impulsar políticas públicas a través de instancias de concertación, mediante organismos intermedios, o a través de ambas fórmulas.

En el plano internacional, las principales diferencias consisten en el enfoque centralizado o descentralizado de los consejos, en el rango de competencias para la toma de decisiones, en el fundamento legal de sus actividades, así como en las formas de integración, representación, estructura y operación. El Consejo de Coordinación Universitaria (CCU), establecido en España a principios de la década, ejemplifica una respuesta, en el contexto europeo, de esta fórmula de coordinación.

El CCU fue creado por la Ley Orgánica de Universidades (LOU) de 2001 y su regulación provino del reglamento expedido en 2003. En éste se determina que el CCU es el “máximo órgano consultivo y de coordinación del sistema universitario. Le corresponden funciones de consulta sobre política universitaria, y las de coordinación, programación, informe, asesoramiento y propuesta en las materias relativas al sistema universitario.”

La nueva LOU, vigente a partir del 3 de mayo de 2007, contempla la transferencia de atribuciones del CCU a dos nuevos órganos: el Consejo de Universidades y la Conferencia General de Política Universitaria. Aunque no se ha expedido su norma reglamentaria ni iniciado su operación, en el pleno de clausura del CCU (24 de abril de 2007), la ministra Mercedes Cabrera anticipó que, una vez instalado el Consejo de Universidades, someterá a su consideración el nuevo sistema de acreditación para el acceso a los cuerpos docentes universitarios y la ordenación de enseñanzas universitarias sancionada en la LOU 2007.

Por consiguiente, consideremos en primer lugar las características del CCU y en seguida las previsiones para la nueva coordinación. En su momento, el CCU se integró con un presidente -el ministro de Educación, Cultura y Deporte-, un secretario general (funcionario gubernamental designado) y vocales con representación ex-officio o a título personal. La primera figura incluía a los responsables de la enseñanza universitaria de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a los rectores, mientras que la representación individual constaba de 21 personalidades designadas, por parte iguales, por el Congreso de los Diputados, el Senado y el Gobierno.

El CCU operaba con tres comisiones y un pleno. La Comisión de Coordinación, integrada por representantes de las comunidades autónomas y vocales individuales; la Comisión Académica, con los rectores y vocales individuales, y la Comisión Mixta, compuesta por el presidente del CCU y 18 consejeros: un tercio rectores, un tercio representantes comunitarios y el resto vocales individuales.

Tenía el CCU facultades decisorias o coadyuvantes en temas tales como la creación de nuevas universidades públicas y el reconocimiento de privadas, la determinación de oferta general de enseñanzas y plazas de las universidades públicas, la convocatoria de las pruebas de habilitación nacional, la determinación de límites para los “precios públicos y derechos” de las carreras y posgrados, la determinación de criterios para la homologación, convalidación, equivalencia y transferencia de estudios y créditos y los criterios básicos de admisión estudiantil, entre otros. Las decisiones tomadas al seno del Consejo tenían carácter vinculante, con fuerza legal al ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado.

El nuevo diseño ha transferido funciones de la anterior Comisión de Coordinación del CCU a la nueva Conferencia General de Política Universitaria, y funciones de la anterior Comisión Académica al nuevo Consejo Universitario. Además, desaparece la Comisión Mixta y el Pleno de decisiones conjuntas. El cambio significa el paso de un modelo de coordinación unificado a otro que supone ámbitos independientes, cuya coordinación recae, en todo caso, en el Ministerio. El nuevo enfoque se trasluce en el texto de presentación de la LOU 2007 cuando señala: “Es especialmente importante articular las relaciones intergubernamentales, de un lado, y de otro la coordinación y cooperación en el ámbito académico” (Preámbulo).

La necesidad de intercomunicar los nuevos organismos ya ha sido advertida por los rectores españoles. En ese sentido, la Conferencia de Rectores

de las Universidades Españolas (CRUE) se pronunció por la creación de un “organismo de cooperación y coordinación entre las futuras instituciones” (*Noticias CRUE*, 3 de mayo 2007).

Sin entrar en los detalles del diseño organizacional de las fórmulas de coordinación citadas, conviene retener, en primer lugar, la importancia del piso legal en que éstas fueron levantadas. En ambos casos, la LOU (2001 y 2007) definió competencias legales generales y encauzó su funcionamiento. En segundo lugar, el tránsito de un modelo unificado pero altamente centralizado, a otro más especializado, con mayor margen para la toma de decisiones a nivel regional e institucional, pero que se aprecia incompleto como respuesta a los nuevos retos de coordinación.

Argentina

En Argentina el sistema de educación superior está integrado por dos grandes bloques: la educación universitaria y la “educación superior no universitaria”. El primer grupo congrega un centenar de instituciones, de ellas 39 universidades nacionales, 41 privadas, seis institutos universitarios estatales -donde se incluyen las IES de las fuerzas armadas-, 14 institutos universitarios privados, una universidad provincial (Universidad Autónoma Entre Ríos), una universidad extranjera (Universidad de Bolonia en Buenos Aires), y una universidad internacional, la Facultad de Ciencias Sociales, FLACSO.

La matrícula del sistema universitario ascendió en 2005 a 1,539,742 estudiantes. De ellos, el 83.5% en el segmento público y cuatro quintas partes en el segmento de universidades nacionales, en donde se incluyen la Universidad de Buenos Aires, con 337 mil estudiantes de licenciatura y posgrado, la Universidad de Córdoba, con más de cien mil, las universidades de La Plata, Nordeste, Rosario y Tucumán, cada una con más de cincuenta mil estudiantes, y otras 33 universidades nacionales con un promedio de quince mil estudiantes por unidad, aproximadamente. Las universidades privadas, por su parte, brindan servicio a 245 mil estudiantes, poco más del 15% de la demanda. No obstante el predominio público de la formación universitaria, en el último quinquenio la matrícula de las universidades nacionales creció a una tasa de 1.5% anual, mientras que la inscripción en privadas avanzó con más de cinco puntos porcentuales por año.

El segundo bloque, la educación superior no universitaria, suma los estudios de técnico superior, los programas de formación docente, y algunos programas de enseñanza superior no incorporados a las IES universitarias. Está integrado por más de mil setecientas instituciones que atienden una matrícula de más de 500 mil estudiantes, aproximadamente el 70% en el sector público. Al sumar las matrículas del sistema universitario y no universitario se llega a un total de más de dos millones de estudiantes. Según la información procesada por Marcela Mollis en “Diversificación, terciarización y feminización de la educación superior en la Argentina” (UNESCO-IESALC, 2008), al relacionar la matrícula de

educación superior con el segmento de población entre 18 y 24 años, “la tasa neta universitaria es de 18.3%, la tasa bruta es 33.8%, y la tasa bruta de educación superior es 45%”. Se entiende que el último dato de cobertura comprende la suma de la matrícula universitaria total y la matrícula adscrita al subsistema terciario no universitario. La autora añade la siguiente apreciación: “No obstante la gran expansión y el crecimiento de la cobertura de la educación superior en Argentina en las últimas décadas, su distribución y características distan de ser homogéneas en las distintas provincias y regiones.” (Mollis, 2008:4).

Un único instrumento normativo, la Ley de Educación Superior, se encarga de la regulación normativa general de los subsistemas universitario y no universitario, así como de las IES públicas y privadas que integran el sistema, aunque para cada uno de los segmentos indicados existen regulaciones de nivel reglamentario (véase Marquis y Toribio, 2006).²

Las dimensiones del sistema, la tradición autonomista universitaria, las políticas de descentralización experimentadas en la época posterior al militarismo, la búsqueda de articulación política entre los grupos y sectores sociales argentinos, así como un contexto particularmente complejo en lo que corresponde al financiamiento universitario, ha puesto recurrentemente en el tapete de discusión el tema de la coordinación entre las instituciones de educación superior y las instancias gubernamentales encargadas de la gestión pública y el diseño de las políticas sectoriales.

En el estudio de María Catalina Nosiglia “Transformaciones en el gobierno de la educación superior argentina: los organismos de coordinación interinstitucional y su impacto en la autonomía institucional” (2004), se pasa revista a la trayectoria histórica de las relaciones entre el Estado y las universidades y, en particular, al tema de la coordinación a partir de la década de los noventa. Según la autora, la Ley de Educación Superior (LES-24.521), aprobada en 1995, en el marco de la reforma constitucional emprendida el año previo, “por primera vez en la historia (...) regula el funcionamiento de la educación superior en conjunto, incluye a la educación superior universitaria y no universitaria, pública y privada” (pág. 74).

La LES de 1995 estableció varias instancias y organismos de coordinación, algunos preexistentes y otros nuevos: el Consejo de Universidades (CU), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) y los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES), además se establece la Comisión Nacional de Acreditación y Evaluación Universitaria (CONEAU) que, por sus tareas específicas, cumple funciones de articulación reconocidas en esta norma. El CIN y los CPRES habían operado, con distintas denominaciones, desde los años setenta en calidad de instancias para la negociación de las políticas. La nueva ley ratifica

² Sobre las particularidades del subsistema no universitario, véase Sabatier 2003, Sigal y Dávila 2004.

su operación aunque algunas de sus funciones pasan al CU y la CONEAU. El nuevo organismo de cúpula, el Consejo de Universidades, se integra a partir de representantes del resto de los organismos de coordinación y establece el ámbito de interlocución decisivo con las autoridades gubernamentales. Su operación es una suerte de “coordinación de coordinaciones” y da lugar a una instancia de concertación de políticas y decisiones.

La Ley de Educación Nacional, decretada en 2006 para regular el sistema educativo en su conjunto, contempla varias disposiciones relativas a la educación superior. En primer lugar, ratifica la LES de 1995 pero, lo más importante, establece un nuevo Consejo Federal de Educación (CFE) como organismo superior de coordinación. El objetivo del CFE es la definición de políticas transversales para el sistema educativo en su conjunto y con los sectores de ciencia, tecnología, innovación y cultura. En el órgano se incluye a tres representantes del Consejo de Universidades. Por otra parte, la política de federalización instrumentada por el gobierno de Néstor Kirchner concedió nuevos incentivos a los CPRES, reactivando su operación en los últimos años. El debate actual sobre coordinación de la educación superior en Argentina gira en torno a la importancia de encontrar un equilibrio de los diseños horizontal y vertical de ésta. En ese tenor, la Secretaría de Políticas Universitarias ha fijado como prioridad la “consolidación de los CPRES como ámbitos de consulta para las políticas y normativas.” La apuesta en favor de la consolidación federalista parece, en consecuencia, como un eje de continuidad de la política universitaria de cara al futuro próximo.

Sudáfrica

En 1994 Sudáfrica inició la transformación del régimen de *apartheid* en una democracia representativa mediante la celebración de elecciones generales y la puesta en práctica de los lineamientos de política pública y gobierno definidos en el periodo del interinato constitucional (1993-1996). La Constitución de 1993 estableció, entre otras disposiciones, la transformación de la división política del país basada, hasta ese momento, en cuatro provincias y diez *homelands*, en nueve provincias federadas.

En las elecciones de 1994 el partido del Congreso Nacional Africano obtuvo amplia mayoría a nivel nacional y en prácticamente todas las provincias y localidades, lo que, junto con la agenda de reunificación nacional de la era post-apartheid, sentó bases para un desarrollo político fuertemente centralizado, aunque también con una constante preocupación por trazar líneas hacia la descentralización, la autonomía y el reconocimiento de la diversidad como elementos clave en la construcción de la nueva República.

Tras la promulgación de la Constitución de 1996, previo referendo, un amplio conjunto de reformas normativas ocupó la atención de los legisladores. A su turno, la “Terciary Education Act”, promulgada en 1988, cedió lugar a una

nueva “Higher Education Act” (HEA), aprobada a finales de 1996. La HEA fijó tanto los propósitos generales del sistema de educación superior en el marco de la reconstrucción nacional, como las reglas generales de operación del sistema.

Con respecto a lo primero, la exposición de motivos conjuga propósitos de equidad social, de calidad y competitividad, así como enunciados en favor de la libertad académica, la libertad de expresión y creatividad, y las libertades de creencia, opinión y religión. Además se establece que las instituciones de educación superior se comprometen a responder a las necesidades de la República y a las de las comunidades.

Lo más importante, la HEA determina que el sistema de educación superior debe contar con una forma de coordinación unitaria (*single coordinated national HE system*), lo cual dotó al Ministerio de Educación con amplias facultades para determinar las políticas y planes de desarrollo del sistema. No obstante, en la misma norma establece, como un contrapeso, al Consejo de Educación Superior (CHE, por sus siglas en inglés), para asesorar al ministerio. De este órgano, que cumple funciones de coordinación entre la autoridad gubernamental y las instituciones, se desprende el Comité de Calidad de la Educación Superior (HEQC), el cual tiene atribuciones auditoras sobre los procesos de aseguramiento de calidad de las instituciones, y facultades de acreditación de los programas.

La HEA contempla el alcance de las relaciones entre el ministerio y el CHE. Al respecto, se establece como obligatorio que el ministro “considere las recomendaciones del CHE”, o en su caso que justifique por escrito las razones que lo llevan a omitir o disentir de alguna recomendación. También se prevén los casos en que el ministro puede actuar sin tomar en cuenta al CHE: en asuntos urgentes, y en el caso en que el Consejo retrasa injustificadamente la emisión de recomendaciones.

El Consejo está integrado por miembros ordinarios y miembros “cooptados”, es decir invitados por los consejeros ordinarios. La membresía ordinaria proviene de nominaciones emitidas por: el público, las organizaciones nacionales de estudiantes, académicos, empleados, rectores de universidades e institutos tecnológicos, educadores, empresarios, consejos de investigación y ciencia, y organizaciones no gubernamentales. El ministro, considerando las nominaciones presentadas, decide la incorporación de los hasta trece consejeros ordinarios -que duran en el cargo cuatro años-, y éstos, a su vez, deciden sobre los tres miembros cooptados. Por último, se añaden seis miembros no votantes con representación ex-officio, los que son designados por instancias del sector gubernamental (educación, ciencia y tecnología, y trabajo), los organismos públicos de ciencia y tecnología, y la Autoridad Sudafricana de Cualificaciones.

La HEA obliga a que los miembros ordinarios sean paritariamente hombres y mujeres y que al menos tres de ellos sean ajenos al sector académico como tal. Además, desde la fundación del Consejo hasta la fecha ha habido representación ordinaria de estudiantes, académicos y trabajadores.

El debate contemporáneo sobre el papel cumplido por el CHE en la orientación del sistema de educación superior sudafricano es favorable en

términos generales. No obstante se ha cuestionado su carácter centralizado y, por ello mismo, las dificultades para orientar procesos de planeación y desarrollo en el nivel de las provincias. En la actualidad se discute qué tipo de organización intermedia puede cumplir esa tarea y cómo se articularía con la relación desarrollada entre el ministerio y el Consejo.

Rusia

Desde la desintegración de la Unión Soviética a finales de los ochenta, la Federación Rusa se mantuvo como la entidad territorial más extensa del planeta y una de las más pobladas con 140 millones de habitantes. Desde el ángulo de sus dimensiones, el sistema de educación superior ruso es también uno de los principales a nivel mundial. Con una matrícula de casi nueve millones de estudiantes (técnico superior, formación profesional y posgrado), de la cual el 57.3 por ciento son mujeres, la tasa de cobertura supera el umbral de setenta por ciento. El 22.3% de la matrícula se concentra en la opción técnico superior y el 77.7% en programas de formación profesional y de posgrado. Aproximadamente el diez por ciento de la matrícula total es atendida por IES privadas.

Rusia heredó de la etapa soviética un esquema de administración pública y gobierno altamente centralizado y vertical en la toma de decisiones. Pero también, y por las mismas causas, recibió el legado de las más consolidadas instituciones públicas, entre éstas el sistema de universidades e institutos de investigación científica. Por ello, no debe extrañar el grado de desarrollo cuantitativo y cualitativo alcanzado por el sistema.

No obstante, hay en la actualidad un importante debate acerca del presente y futuro de la educación superior rusa. Entre los temas que ocupan la atención tiene un sitio destacado la problemática de la inserción laboral de los egresados, el acoplamiento de las estructuras curriculares a los acuerdos del Espacio Europeo de la Educación Superior (EEES), la competitividad de los programas con respecto a Europa, Asia y los Estados Unidos, la contribución de las universidades a las reformas económicas y políticas federales, la calidad académica y, en forma destacada, los temas que conciernen a la coordinación del sistema.

Para entender los problemas y soluciones a los que se refiere el tema de la coordinación de la educación superior en Rusia, es preciso traer a colación las líneas de desarrollo y tendencias desplegadas a partir de la reconstrucción nacional. En la llamada década Yeltsin (1990-1999), los aspectos predominantes del proceso de cambio fueron: a) la formación de un sector de IES privadas; b) la supervivencia y continuidad del sistema de universidades públicas, institutos y academias de investigación; c) la adecuación de estructuras curriculares y contenidos para acercarlos a los estándares occidentales.

Durante ese periodo, en el marco de la Constitución de la Federación Rusa de 1993, se aprobaron varias normas y documentos relacionados con la educación superior, entre los que destaca la Ley Federal de Educación Superior y

Posgrado” y el documento “La Concepción de Modernización de la Educación Rusa hasta 2010”. Ambos textos fueron aprobados por la Duma (Congreso Federal) en 1996.

Las prioridades establecidas en la Concepción fueron, en resumen: preservar y promover el carácter humanitario de la educación superior; incrementar la eficiencia del sistema; armonizar el sistema con las tendencias europeas, en particular con los esquemas de aseguramiento de calidad; flexibilizar el currículum; promover el concepto de estudios aplicados; e incorporar a los estudiantes como socios del proceso de transformación.

En 1997 se estableció un esquema de acreditación bajo la responsabilidad de un Consejo de Acreditación en que están representados ministerios y agencias federales competentes, la Conferencia Nacional de Rectores, la asociación de IES privadas y las academias y gremios profesionales.

Para establecer un segmento privado se fomentó la inversión en el sector y la participación de agencias gubernamentales, científicas y universitarias en la creación de IES. Las universidades públicas apoyaron el desarrollo mediante estrategias de cooperación y facilidades para el uso compartido de bibliotecas, infraestructura de investigación y áreas deportivas. Gracias a ello, a partir de los años noventa se formaron más de cuatrocientas IES privadas, la mayoría con profesiones orientadas al mercado, casi todas de pequeñas, y “sólo un puñado con estándares de calidad académica” (Suspitsin, 2003). Desde mediados de los noventa, como efecto de la aguda crisis fiscal rusa, se permitió que las IES públicas establecieran cuotas de inscripción y colegiaturas.

Bajo la presidencia de Vladimir Putin (2000-2008), prosiguieron las políticas establecidas. Sin embargo, la decisión de participar en el EEES (2003) abrió nuevas perspectivas. En 2004 se produjo una reestructuración de la administración pública responsable al crearse el Ministerio de Educación y Ciencias como fusión de la anterior estructura ministerial y las divisiones de ciencia, tecnología e innovación de otros ministerios. Por decreto gubernamental (abril 2004) se creó la Agencia Federal de Supervisión de la Educación y la Investigación con responsabilidad de supervisar la aplicación de políticas, coordinar la acreditación, reconocer equivalencias, y controlar aspectos de la gestión académica institucional: provisión de plazas, exámenes de grado y posgrado, sistemas de créditos, entre otros.

Además de los retos que implica para Rusia su incorporación al EEES, se reconocen como fundamentales los que atañen al desarrollo de instituciones en regionales y municipales, en donde se advierte un heterogéneo nivel de calidad, difícilmente comparable con el logrado en las IES metropolitanas. También está presente el tema de la autonomía, donde el problema central, como señala Olga B. Brain (2003), radica en lograr un balance entre las atribuciones concedidas a las universidades, las nuevas y amplias funciones de las agencias federales y la agenda de desarrollo socioeconómico de la Federación.

India

A primera vista, lo más llamativo del sistema de educación superior de la República de la India es su tamaño. Al presente están matriculados en instituciones del nivel más de diez millones de estudiantes, de los cuales el 42 por ciento son mujeres y poco más de la mitad están inscritos en IES privadas. Más impresionante, sin embargo, es el indicador referido al ritmo de expansión del sistema en las últimas décadas. Hacia 1990 la población escolar en universidades, instituciones tecnológicas y otras IES apenas superaba el umbral de 4.5 millones de plazas. La duplicación del sistema en quince años obedece a varios factores, de los que sobresale la reciente apertura a la inversión privada en el sector.

En 2005-2006 habían en la India más de 18 mil IES, de las cuales la gran mayoría (17,625) instituciones públicas o privadas con categoría de “colleges” o escuelas profesionales, 217 universidades estatales, 20 universidades centrales, 10 universidades privadas, 102 IES públicas en trámite de reconocimiento como universidades y 13 instituciones “de importancia nacional”, que son centros de investigación y docencia centrados en alta tecnología, ciencias de la salud y matemáticas. Además, en ese país operan dos de las mayores instituciones universitarias de educación a distancia: la Universidad Nacional Abierta Indira Gandhi, la mayor universidad del mundo con 1.2 millones de inscritos, y la Universidad Abierta Doctor Ambedkar, con más de 450 mil alumnos.

Si bien la India ha logrado avanzar en el desarrollo de un sistema de educación superior, ciencia y tecnología de corte moderno, aún prevalecen insuficiencias importantes. En primer lugar, pese al sostenido esfuerzo de expansión, la cobertura alcanzada apenas representa al 12% del grupo de edad relevante. En segundo, la proporción de gasto público en educación superior registra un nivel significativamente inferior a los estándares internacionales con 0.33% del Producto Nacional Bruto. En tercer lugar, una gran heterogeneidad cualitativa tanto en el segmento público como en el privado.

Sobre este último punto, en India coexisten instituciones de calidad reconocida a nivel global, por ejemplo el Instituto Tecnológico de la India (privado), clasificado por el suplemento Times Higher Education como el segundo del mundo en su especialidad después del MIT, con una gran cantidad de IES de calidad cuestionable. Asimismo contrasta la prioridad concedida a las universidades centrales y las instituciones de importancia nacional, financiadas exclusivamente con dinero federal, con la escasez de recursos en las universidades estatales y el resto de las IES públicas, sostenidas con fondos concurrentes federación-estados y a través de colegiaturas escolares.

Considerando el rasgo de financiamiento-calidad, la prioridad es concedida a un número acotado de universidades públicas de carácter federal, con altos estándares de calidad y un elevado grado de selectividad académica y consecuentemente social. Para enfrentar los efectos de desigualdad que produce el esquema se ha establecido un sistema de becas que busca compensar el costo

de exclusión social, y un mecanismo para la distribución de recursos concursables en las universidades públicas con proyectos de mejora.

En India las funciones de coordinación universitaria, supervisión de la calidad académica, así como la distribución de los fondos concursables, recaen en la Comisión Universitaria de Aportaciones (*University Grants Commission*, UGC), entidad gubernamental surgida en los años cincuenta con la misión de velar por la calidad académica, asegurar la coordinación entre el gobierno y las IES, y apoyar el desarrollo regional de la educación superior. Con el tiempo, la UGC ha asumido, además, tareas de regulación (autorización oficial de instituciones y programas) y de control académico, mediante la emisión de reglas para la operación de los programas y el otorgamiento de títulos y grados.

La UGC consta de una presidencia (Chairman), una vicepresidencia (Vice-Chairman) y una decena de entidades temáticas (buroes), las que son, en cada caso, presididos por personalidades designadas por el Gobierno Central, generalmente ex rectores. Además consta de una estructura burocrática que se encarga de tareas rutinarias de supervisión y de apoyo al trabajo de los buroes. Estos se encargan de coordinar y promover políticas para los distintos segmentos del sistema (universidades centrales, instituciones tecnológicas, centros de investigación, colegios autónomos, IES privadas), así como de impulsar iniciativas tales como la acreditación, la innovación y la reforma curricular. Un reporte detallado de la estructura y operación de la UGC puede consultarse en el trabajo de Mishra (2003).

No obstante que la UGC ha establecido seis oficinas regionales y que ha desarrollado una perspectiva de trabajo favorable a la regionalización, una crítica recurrente a su forma de operación radica en su carácter de instancia de corte centralista y excesivamente burocrática. Mientras que el presupuesto público sectorial ha seguido una dinámica de descentralización, la toma de decisiones y los procesos de supervisión de calidad se mantienen en la lógica de la distribución centro-periferia. Aunado a lo anterior, la UGC como tal no ha conseguido coordinar adecuadamente las instancias de acreditación existentes. En la actualidad operan, en forma independiente, dos agencias: el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación y el Panel Nacional de Acreditación.

Por ello, desde hace algunos años se ha propuesto la sustitución de la UGC por un Consejo Nacional de Educación Superior, organizado en torno a consejos estatales, con funciones renovadas de coordinación del financiamiento público y con atribuciones para regular la acreditación (Banerjee, 2007).

Balance

En la revisión de casos encontramos, como primer rasgo común, que el tema de la coordinación aparece como un asunto relevante para la proyección de políticas sectoriales de alcance nacional. Asimismo, se le adjudica un valor estratégico en el área de diseño y gestión de instrumentos y procesos identificados como de

común interés para la diversidad institucional, o bien reconocidos como elementales para afirmar la plataforma de calidad que la sociedad y el Estado reclaman a las instituciones de educación superior públicas y privadas.

En segundo lugar, todas las prácticas internacionales revisadas son coincidentes en la fórmula de disponer un adecuado sustento normativo a las prácticas de coordinación. En España y Argentina la reciente renovación normativa de la educación superior dio lugar a la reformulación de estructuras y funciones de las instancias de planeación y coordinación. En Sudáfrica, Rusia y la India las políticas respectivas también están reconocidas y reguladas en los cuerpos normativos que atañen al sector.

En tercer lugar, encontramos como rasgo coincidente la reflexión sobre la importancia de balancear adecuadamente el estímulo al desarrollo universitario regional y local, con el enfoque de incidencia sobre estándares de calidad de alcance nacional e internacional. En este punto, las diferentes soluciones adoptadas han sido objeto de debate al considerarse insuficientes y, prácticamente en todos los casos, se reconoce la necesidad de encontrar alternativas para superar las brechas de calidad que prevalecen y para mejorar las condiciones de equidad territorial y social de la oferta. Por lo visto, el enfrentamiento de la problemática no es sencillo en aquellas realidades nacionales que están transitando de regímenes altamente centralizados hacia fórmulas federalistas de corte moderno como es, por cierto, el caso de los países revisados y también la realidad de México.

En cambio, en el plano de la organización, las reglas y las atribuciones de las estructuras nacionales de coordinación de la educación superior hay diferencias muy significativas. ¿Qué tipo de representación se plasma en los órganos de coordinación?, ¿Qué tipo de decisiones y con qué grado de obligación se acuerdan?, ¿Qué papel desempeña y que atribuciones delega la autoridad educativa en el órgano coordinador?, ¿Qué nivel de compromiso asumen las universidades autónomas o las instituciones privadas representadas en esta clase de organismos?, ¿Qué función cumplen y cuáles obligaciones reconocen las asociaciones y otros cuerpos representativos de diferentes conglomerados institucionales?, ¿Cuál es el papel y el compromiso de los especialistas convocados para participar en esta clase de organismos?.

Este conjunto de respuestas encuentra diferentes expresiones según el caso nacional que se considere. En algunos, por ejemplo la India y Rusia, la autoridad educativa central mantiene sus atribuciones y los órganos de coordinación son fundamentalmente entidades del Estado para la aplicación de políticas y decisiones y para su coordinación ejecutiva. En otros, por ejemplo España, Argentina y Sudáfrica, las atribuciones del órgano coordinador son más acotadas y se busca que la representación institucional sea la instancia de regulación de las políticas y no al contrario. En España y Sudáfrica, además, la composición de los organismos de coordinación está abierta a otros sectores sociales aparte del académico, y en Sudáfrica existe representación de

trabajadores universitarios y estudiantes, así como una representación equilibrada de mujeres y hombres.

Por lo pronto, tres conclusiones provisionales pueden extraerse de la revisión internacional. La primera, que los órganos de coordinación requieren un sustento legal pleno. La segunda, que deben diseñarse instrumentos para favorecer, simultáneamente, el alcance de objetivos nacionales y la consecución de propósitos de descentralización y desarrollo regional y local. La tercera, que la composición del cuerpo colegiado es un aspecto crucial: la sola representación institucional (autoridades, rectores y otros representantes institucionales) puede ser limitada o limitativa de los objetivos de coordinación asignados a la entidad.

Federalismo, descentralización y autonomía universitaria. Los retos de coordinación en México

En las últimas décadas el Estado mexicano ha buscado impulsar el federalismo como un medio estratégico para favorecer el desarrollo del país, enfrentar los problemas derivados de más de un siglo de centralismo económico y político, y abordar con nuevos instrumentos la desigualdad social imperante. La ruta del llamado “nuevo federalismo” involucra varios procesos relacionados entre sí y caracterizados por su enfoque gradual, progresivo y de largo plazo. Entre los más relevantes se considera la descentralización de los servicios públicos emprendida a partir de la década de los ochenta, las reformas fiscales encauzadas desde mediados de los noventa, y el impulso, a través de nuevas reglas, instrumentos e instituciones, en favor de la competencia político-electoral en el marco de la compleja e inacabada transición democrática del país.

Aunque México se reconoce como una república federal, compuesta por estados libres y soberanos “en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (Constitución, Art. 40), el Estado mexicano surgido de la revolución se consolidó mediante la práctica del “federalismo centralizado”, con preeminencia del orden federal en la recaudación y distribución tributaria. Durante la prolongada etapa de hegemonía de partido único, el federalismo centralizado se interpretaba por la convergencia entre la organización corporativista del PRI y la extraordinaria concentración de facultades del poder ejecutivo federal: el modelo presidencialista.

En varios momentos del siglo XX se intentó mejorar la coordinación fiscal entre los estados y la federación así como equilibrar las facultades recaudatorias. En 1922 se establecieron las “participaciones” como mecanismo de distribución compensatoria de los impuestos federales a los estados, y en 1925, 1933 y 1947 se llevaron a cabo convenciones nacionales fiscales para impulsar mecanismos de recaudación en los estados bajo la forma de impuestos y derechos especiales. Su implantación, sin embargo, no evitó la continuidad del centralismo tributario y al cabo revirtió en una innecesaria, ineficiente e injusta complejidad fiscal.

A inicios de los años ochenta se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) mediante la Ley de Coordinación Fiscal de 1978 y la coordinación de derechos de 1982. El SNCF significó la suspensión o derogación de un conjunto de impuestos y derechos estatales, a cambio de recibir, mediante convenios, participaciones fiscales federales mediante fórmulas de asignación. La aprobación de la Ley de Planeación de 1983, que reemplazó a la Ley de Planeación General de la República de 1930, brindó el marco jurídico para la convergencia entre la descentralización de la administración pública federal y las tendencias de coordinación fiscal en curso.

Desde su concepción, el SNCF estableció como eje central la regulación del sistema de participaciones. En 1980 se aprobaron los fondos General de Participaciones (FGP) y Financiero Complementario de Participaciones (FFCP); en 1981 se añadió el Fondo de Fomento Municipal (FFM). A partir de 1987 se establecieron incentivos para que los estados incrementaran su potencial recaudatorio. De 1988 a 1990 se experimentó la práctica de retener en los estados hasta un 30% del IVA como crédito al FGP. La escasa eficacia del mecanismo hizo retornar la competencia federal sobre el impuesto. Durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000) se avanzó en una política hacendaria más enfocada al fortalecimiento de las finanzas locales, lo que coincidió con la maduración de procesos de descentralización administrativa emprendidos desde los años ochenta. Esta política se expresó, entre otras medidas, en la ampliación de las participaciones estatales, la devolución de algunas facultades tributarias a los estados, y la creación de fondos de gasto al margen del SNCF.

Estas transformaciones tienen por contexto el cambio de las condiciones económicas que dieron sustento al presidencialismo. Al finalizar la década de los setenta, México se vio obligado a revisar su modelo de desarrollo, la operación de la administración pública y el marco jurídico y fiscal. Se optó por abrir cauce a la descentralización, la reforma hacendaria y la reforma política. Pero, al mismo tiempo, se delimitó el papel económico del Estado acotando su participación en actividades consideradas estratégicas, como energía, seguridad, salud, protección social y educación pública. Por último, se generaron incentivos para la inversión privada, nacional y extranjera, especialmente en los sectores de bienes y servicios abandonados por el Estado, y se procuró la apertura de la economía a los mercados internacionales.

¿En qué medida y bajo qué expresiones estos procesos de cambio han incidido en el sistema de educación superior del país, cuál es la situación actual y cuáles las perspectivas a futuro? En esta serie se abordan estas preguntas examinando la relación entre la transición federalista mexicana y la educación superior del país.

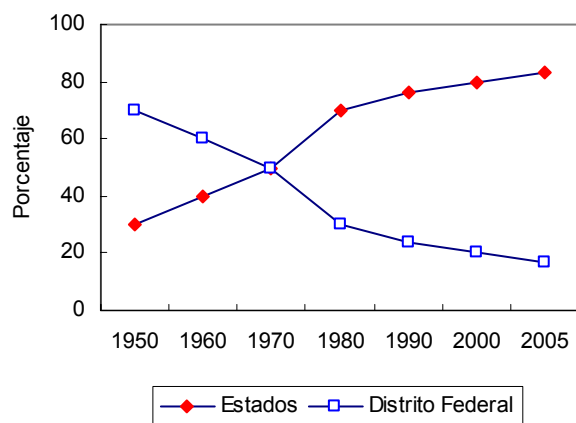
En la primera mitad del siglo XX el acceso a la educación superior era muy limitado debido al escaso número de instituciones del nivel pero, sobre todo, por el lento crecimiento de la escolarización de la población nacional. Se estima que hacia 1950 México contaba con 23 instituciones de educación superior (IES), de las cuales dos de carácter nacional (la Universidad Nacional Autónoma de México

y el Instituto Politécnico Nacional), 12 universidades públicas en los estados, tres institutos tecnológicos regionales y seis universidades privadas. La población escolar atendida ese año se estima en torno a 30 mil estudiantes (Rangel, 1976).

Crecimiento, desconcentración y diversificación de la educación superior

En la década de 1950 a 1960 surgieron diez universidades públicas estatales y en los sesenta siete más, todas ellas en las capitales de los estados. Además prosiguió la expansión de los institutos tecnológicos regionales, así como su localización en ciudades y municipios vinculados a los sectores de producción industrial y agropecuaria. Gracias a la infraestructura establecida y mediante el impulso financiero del gobierno federal, la década de los setenta representó un periodo de extraordinaria expansión. Al final de ésta la matrícula superaba la cifra de 800 mil estudiantes, lo que representaba aproximadamente el diez por ciento del grupo de edad de 19 a 23 años. Asimismo se había conseguido romper la concentración mayoritaria de estudiantes de nivel superior en la capital de la República (Rubio Oca, 2006).

Figura 3
Descentralización de la matrícula de educación superior
México 1950-2005



Fuente: Rubio Oca (2006)

El proceso de desconcentración y diversificación de la educación superior en México toma forma e impulso a partir de los años ochenta, aunque se intensifica y madura durante la década noventa y en el primer decenio del siglo XXI. Algunos elementos decisivos en esa dirección fueron los siguientes:

a) La inversión privada. A finales de los ochenta, la matrícula en IES privadas representaba menos del 20% del total. En los noventa su participación creció hasta el umbral de 30% y en la actualidad cubre una tercera parte del total y más del 40% del posgrado. El intenso crecimiento de la educación superior privada se atribuye a la demanda no atendida por la opción pública y al déficit de controles de calidad académica rigurosos.

b) El impulso a las modalidades de educación superior tecnológicas en el sector público. En 1991 se inició la operación del sistema de Universidades Tecnológicas, con oferta de formación técnico superior en carreras de dos a tres años. En 2001 inició operaciones el sistema de Universidades Politécnicas. A partir de 1994 se reforzó el sistema de Institutos Tecnológicos mediante la creación del subsistema de Institutos Tecnológicos Descentralizados, complementario al subsistema de Institutos Tecnológicos Federales.

c) La creación de nuevas IES públicas en los estados. En la última década, el gobierno federal, en concurrencia con los gobiernos estatales, estableció cerca de veinte nuevas instituciones en las modalidades de “universidades públicas de apoyo solidario” (UPEAS) y “universidades interculturales” (UI).

d) La descentralización de las universidades públicas estatales. Este proceso significa la apertura de sedes académicas, dependientes de la universidad estatal, en el interior de la entidad federativa correspondiente. Aunque los modelos de descentralización son variables, en general, se han basado en la instalación de unidades en ciudades distintas a la capital del estado en que hay una demanda significativa de educación superior.

e) La incorporación de las IES públicas de formación de profesores al sistema de educación superior. Aunque desde los años ochenta se decidió que la formación de profesores para el sistema de educación básica, concentrado en las escuelas normales dependientes de la Secretaría de Educación Pública (SEP), adquiriera el rango de educación superior, hasta el 2005, con la nueva estructura administrativa de la SEP, esta modalidad educativa se integró formalmente al sistema de educación superior.

Como resultado de tales dinámicas, el sistema de educación superior duplicó su población escolar entre 1990 y 2006, al pasar de 1,2 a 2.5 millones de estudiantes, lo que significa pasar de promedio de atención al grupo de edad relevante de menos de 15% en 1990 a aproximadamente 25% en la actualidad.

Federalismo y la educación superior en México

Un elemento crucial en la ruta del llamado “nuevo federalismo” mexicano se derivó de la reforma de 1997 a la Ley de Coordinación Fiscal, mediante la cual se implantó la figura de “aportaciones”, en complemento del concepto de “participaciones” del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal instituido a finales de los setenta para mejorar la coordinación tributaria de la hacienda pública. A diferencia de las participaciones, cuyo fundamento estriba en el objetivo de racionalizar el acceso de los estados al presupuesto federal, las participaciones se crearon para facilitar la descentralización de los servicios públicos. En el marco de esta reforma, se estableció el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual concentra los fondos de apoyo a la descentralización de los servicios de salud, educación básica y normal (formación de maestros), infraestructura social estatal y municipal, fortalecimiento municipal, y atención a rezagos en educación básica y superior.

En 1998 se añadieron los fondos de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos y las aportaciones para seguridad pública. Además, se precisaron las responsabilidades federales y estatales de programación y fiscalización del gasto. En el nuevo marco, las dependencias federales deberían dar cuenta del cálculo global del presupuesto a transferir a cada estado, y éstos habrían de contabilizar como propios los fondos entregados. Este enfoque mejoró posibilidades para un control descentralizado de los recursos públicos. Para enfrentar el riesgo de que las entidades federativas y municipios utilizaran los recursos del Ramo 33 en actividades distintas a las previstas, se optó por la fórmula de los “fondos etiquetados” y se establecieron normas de fiscalización adecuadas a ese propósito.

La dotación a los estados de recursos fiscales etiquetados para el sector educativo ha sido un incentivo relevante para estimular la inversión en educación. Sobre todo en lo que atañe a los subsistemas en que estos fondos pueden ser directamente aplicados: formación de profesores de educación básica y educación superior tecnológica.

Por otra parte, el mecanismo de participaciones y aportaciones coexiste con instrumentos más flexibles de asignación de gasto descentralizado, entre los que cabe mencionar los programas sujetos a reglas de operación aprobados cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los convenios de coparticipación suscritos entre la Federación y los estados para el financiamiento de programas específicos. Esta segunda vía ha sido la empleada para satisfacer demandas presupuestales de los estados para crear nuevas IES públicas, o bien para incrementar el subsidio que se otorga a las universidades estatales. Además, las universidades públicas autónomas (federales y estatales) han gestionado, en los años recientes, asignaciones extraordinarias directas del Congreso Federal, a través de acciones de cabildeo de tipo bilateral o multilateral.

Resultados al 2007

Al presente el sistema de educación superior mexicano contiene poco más de 2.6 millones de estudiantes. Esta cifra incluye la población escolar de técnico superior universitario, licenciatura y posgrado.

El segmento público del sistema se integra por el subsistema universitario, el subsistema tecnológico, las escuelas encargadas de la formación de profesores para la educación básica, y otras IES públicas sectorizadas en entidades gubernamentales.

El subsistema universitario se divide en cuatro grupos institucionales: las universidades federales, las universidades estatales, las Universidades Públicas de Apoyo Solidario y las universidades tecnológicas. El grupo de universidades públicas subsidiadas exclusivamente con recursos de la Federación incluye a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). La cuarta institución es el Instituto Politécnico Nacional (IPN). Este primer grupo concentra el 12% de la matrícula superior nacional y al 18% de la matrícula en IES públicas.

El grupo de universidades públicas estatales se integra por 35 instituciones, la gran mayoría autónomas y todas con subsidio concurrente de la Federación y los estados. Este conjunto atiende al 30.7% de la matrícula total y a más del 40% de el estudiantado en IES públicas.

El grupo de universidades públicas de apoyo solidario (UPEAS), régimen que implica subsidio paritario con fondos federales y estatales, consta de 34 instituciones. Estas IES se subdividen en 12 universidades, 18 universidades politécnicas y 4 universidades interculturales. Las UPEAS dependen jurídica y administrativamente de los estados. También forman parte del subsistema universitario 60 universidades tecnológicas (UT) que integran su presupuesto con recursos paritarios concurrentes.

El subsistema tecnológico incluye 104 institutos tecnológicos federales y 105 institutos tecnológicos de estudios superiores descentralizados. Los IT federales están sectorizados en la Secretaría de Educación Pública y son mantenidos con fondos federales. Los IT descentralizados dependen jurídicamente de los estados y son financiados mediante de subsidios concurrentes. No obstante esta diferencia, el subsistema en su conjunto es coordinado por una entidad de la administración pública federal: la Dirección General de Educación Superior de la SEP.

El subsistema de formación de profesores para la educación básica consta de 276 instituciones públicas, denominadas escuelas normales, que atienden una matrícula de aproximadamente 95 mil estudiantes. Estas IES operan bajo el régimen descentralizado, es decir son subsidiadas mediante fondos fiscales específicos transferidos a las entidades federativas y dependen de los gobiernos estatales.

Por su parte, los 27 Centros Públicos de Investigación subsidiados con fondos federales del sector de Ciencia y Tecnología (Ramo 38 del Presupuesto de

Egresos de la Federación) brindan educación de posgrado a más de 3 mil estudiantes. El total de IES públicas se completa con un centenar de escuelas administradas o coordinadas por entidades gubernamentales, como la Escuela Nacional de Antropología e Historia, las escuelas del Instituto Nacional de Bellas Artes, las IES agropecuarias, las escuelas de las Fuerzas Armadas y las instituciones educativas del sector salud. La mayor parte de estas instituciones reciben recursos de la administración pública federal, aunque algunas cuentan con subsidios estatales al formar parte de la estructura administrativa de los estados.

Cuadro 1
Matrícula de educación superior por subsistemas y grupos institucionales (2006-2007)

	Instituciones	Matrícula	(%)
Subsistema Público			
Universidades federales	4	314,625	12.0
Universidades estatales	46	802,539	30.7
Universidades tecnológicas	60	65,107	2.5
Universidades politécnicas	18	7,805	0.3
Universidades interculturales	4	1,742	0.1
Institutos tecnológicos	211	332,529	12.7
Escuelas normales	276	94,051	3.6
Centros públicos de investigación	27	3,227	0.1
Otras IES públicas	135	127,087	4.9
Suma subsistema público	781	1,748,712	66.9
Subsistema Privado			
Universidades e IES privadas	1,081	816,508	31.2
Escuelas normales	188	48,206	1.8
Suma subsistema privado	1,269	846,714	32.4
Total	2,050	2,613,426	100.0

Fuente: SEP, Base de datos del Formato 911 (2007, preliminar)

Las fórmulas de subsidio fiscal a los subsistemas mantienen un señalado grado de variación entre sí. Sin embargo es posible discernir algunas tendencias. Las instituciones que dependen exclusivamente de asignaciones federales son las integradas al sistema de universidades federales y los institutos tecnológicos federales. Este conjunto representa casi el 35% del gasto público aplicado en educación superior. En segundo lugar, las IES subsidiadas con participación federal mayoritaria. Es el caso de la mayoría de las universidades públicas de los estados así como de las universidades interculturales. El rango de esta fórmula es más bien amplio: desde universidades como las de Guerrero, San Luis Potosí y

Oaxaca que integran su presupuesto ordinario con 90% de aportaciones federales, hasta universidades como las de Veracruz, Sonora, Coahuila y Quintana Roo con subsidio paritario, o bien la Universidad de Guadalajara en que el subsidio estatal representa más del 60% del presupuesto ordinario. El grupo de instituciones integrado a esta fórmula de financiamiento consume más del 55% del gasto público total asignado a la educación superior. Por último, está el caso de las universidades tecnológicas y politécnicas, así como el de los institutos tecnológicos descentralizados, en que la fórmula de subsidio es estrictamente paritaria: 50% de la Federación y 50% de gasto estatal.

Algunos dilemas de la descentralización y federalización del sistema

Las tendencias de descentralización y federalización de la educación superior presentan, a pesar de los avances, importantes tensiones y algunos dilemas que reclaman solución a corto plazo. Entre los problemas más relevantes se identifica la ausencia de una coordinación y regulación del sistema con enfoque federalista. Aunque el sistema ha tomado esa dirección, la autoridad educativa federal conserva atribuciones relevantes en materia de la orientación curricular de los subsistemas que coordina, particularmente en los subsistemas de educación superior tecnológica y de formación de profesores.

Por otra parte, las políticas de calidad enfocadas a las universidades públicas de los estados, basadas en la oferta de recursos federales adicionales, también evidencian un rasgo centralista al ser normadas y regidas exclusivamente por la autoridad federal. Por último, se advierte un déficit normativo para la regulación estable de las atribuciones federales y estatales en el gobierno del sistema en su conjunto y sus distintos componentes. No menos importante, se advierte una tensión entre la autonomía concedida por ley a la mayoría de las universidades públicas federales y estatales y la incidencia de las políticas públicas federales sobre las instituciones.

A la vista de estos retos, la posibilidad de mejorar las condiciones de gobernabilidad del sistema de educación superior precisa, como punto de partida, reconocer su complejidad y heterogeneidad, así como la diversidad de papeles y funciones que las IES desempeñan en respuesta a las demandas de su entorno. Requiere, además, gestar políticas públicas susceptibles de ser adaptadas y adecuadas por las diversas instituciones sin desmedro de su identidad; generar objetivos y reglas comunes, cuyo acatamiento se base en una común percepción acerca de la bondad de los objetivos y la equidad de las reglas; aprovechar y encauzar los procesos de innovación y cambio que tienen lugar al seno de las instituciones, y no menos importante, construir canales que faciliten la cooperación interinstitucional.

Por su tamaño, diversidad y complejidad el actual sistema de educación superior hace poco recomendable la persistencia de políticas centralizadas, más allá de la coordinación y regulación indispensables. En su lugar ofrece una

alentadora posibilidad, desde luego no exenta de riesgos, la vía federalista: apoyar la consolidación de sistemas estatales de educación superior y fortalecer las capacidades de los gobiernos de las entidades federativas para construir y gestionar adecuadamente tales sistemas. Construir tales capacidades abre perspectivas para encontrar nuevas soluciones a los problemas de cobertura, pertinencia, calidad y equidad que aquejan a la educación superior. Pero no sólo eso. La propia realidad política del país, en su transición democrática, impone la apertura de nuevos espacios de acción que pasan, necesariamente, por la actualización del pacto federal.

Referencias

- Auclair, Céline. 2005. "Federalism: its Principles, Flexibility and Limitations," *Federations*, 5, no. A-1: 3-5.
- Bähr, Cornelius. 2008. "How does Sub-National Autonomy Affect the Effectiveness of Structural Funds?," *Kyklos*, 61, no. 1: 3-18.
- Banerjee, Sudeep. 2007. "How to Expand Student Places for Millions," *Federations* 6, no. 2: 13-15.
- Bardhan, Pranab y Dilip Mookherjee, eds. 2006. *Decentralization to Local Governments in Developing Countries. A Comparative Perspective*. Cambridge: MIT Press.
- Brain, Olga B. 2003. *University Autonomy in the Russian Federation since Perestroika*, Londres: Taylor & Francis.
- Bretschneider, Stuart, Frederick J. Marc-Aurele, Jr. y Jiannan Wu. 2005. "Best Practices" Research: A Methodological Guide for the Perplexed," *Journal of Public Administration Research and Theory* 15, no. 2:307-323.
- Brunsson N, Jacobsson B (eds.), 2000. *A World of Standards*, Nueva York, Oxford University Press.
- Buchanan, James. 1995. "Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform," *Publius: The Journal of Federalism* 25, no. 2: 19-27.
- Buchanan, James. 1996. "Federalism and Individual Sovereignty," *The Cato Journal* 15, no. 2-3: 3-8.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2007. "La ola descentralizadora. Un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional," en: *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, ed. Enrique Cabrero Mendoza, 17-54. México: CIDE y Miguel Ángel Porrúa.
- Cameron, David. 2001. "The structures of intergovernmental relations", *International Social Science Journal* 53, no. 167: 121-127.
- Camou, Antonio. 1995. *Gobernabilidad y democracia*, México: Instituto Federal Electoral.
- Castoriadis, Cornelius. 1990. "Pouvoir, politique, autonomie," en: *Les Carrefours du labyrinthe, tomo III: Le monde morcelé*, París: Seuil.
- Clark, Burton. 1976. "The many pathways of academic coordination," *Higher Education* 8, no. 3: 251-267.
- Davoodi, Hamid y Heng-fu Zou. 1998. "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study," *Journal of Urban Economics*, 43: 244-257.
- Elazar, Daniel. 1996. "From Statism to Federalism. A Paradigm Shift," *International Political Science Review* 17, no. 4: 417-429

- Evans, Peter. 1997. "The Eclipse of the State?," *World Politics* 50: 62-87.
- Flathman, Richard E. 1980. *The Practice of Political Authority*, Chicago, University of Chicago Press.
- Flisfish, Ángel. 1989. "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión," *Revista Mexicana de Sociología* LI, no. 3: 113-133.
- Kartashkin, V. A. y A. K. Abashidze. 2003. "Autonomy in the Russian Federation: Theory and Practice," *International Journal on Minority and Group Rights* 10, no. 3: 203-220.
- King, Kenneth. 2007. "Multilateral agencies in the construction of the global agenda on education," *Comparative Education* 43, no. 3: 377-391.
- Kramer, Larry. 1994. "Understanding Federalism," *Vanderbilt Law Review* 47: 1485-1561.
- Lechner, Norbert. 1997. *Las condiciones de gobernabilidad democrática en la América Latina de fin de siglo*, Buenos Aires, FLACSO.
- Leander, Anna. 2001. "Globalisation, Transnational Politics and the Dislocation of Politics," COPRI Working Papers 21, Danish Institute for International Studies. Documento electrónico en: <http://www.ciaonet.org/wps/lea01/>
- Majeed, Akhtar, Ronald L. Watts y Douglas M. Brown, eds. 2006. *A Global Dialogue on Federalism*, (Vol. 2: Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries), Ontario, McGill, Queens University Press.
- Marquis, Carlos y Daniel Toribio. 2006. "Capítulo sobre la Argentina para el Informe sobre la Educación Superior en Iberoamérica." Disponible en: <http://www.universia.net.co/docentes/view-document/documento-383.html>
- McDermott, Gerald A. 2001. "Reinventing Federalism: Governing Decentralized Institutional Experiments in Latin America," World Bank, Finance, Private Sector, and Infrastructure Division. Washington D.C.
- Mead, Timothy D. 1982. "Federalism, Public Choice and Local Management Capacity," *Journal of Urban Affairs* 4, no. 4: 1-12.
- Mollis, Marcela. 2008. "Diversificación, terciarización y feminización de la educación superior en la Argentina," en: Axel Didriksson (ed.) *Tendencias de la educación superior en América Latina*, Caracas, IESALC-UNESCO, CD anexo. Disponible en: <http://www.cres2008.org/upload/documentosPublicos/tendencia/Tema05/Marcela%20Mollis.doc>
- Mishra, Shiva. 2003. "Funding by University Grants Commission," CCS Working Paper 71, Nueva Delhi, CSS.
- Nosiglia, María Catalina. 2004. "Transformaciones en el gobierno de la educación superior argentina: los organismos de coordinación interinstitucional y su impacto en la autonomía institucional," *Revista Fundamentos en Humanidades* V, no. 1: 63-90.

Perotti, Roberto. 1996. "Growth, Income Distribution and Democracy: What the Data Say," *Journal of Economic Growth* 1, no. 2: 149-187.

Rangel Guerra, Alfonso. 1976. "La descentralización de la educación superior," *Revista de la Educación Superior* 19: 42-48.

Rawls, John. 1995. "Reply to Habermas," *Journal of Philosophy* XCII, no. 3: 132-180.

Riker, William. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Toronto, Little, Brown & Co.

Rodden, Jonathan y Susan Rose-Ackerman. 1997. "Does Federalism Preserve Markets?," *Virginia Law Review* 83, no. 7: 1521-1572.

Rodríguez-Gómez, Roberto y Alcántara, Armando. 2003. "Toward a Unified Agenda for Change in Latin American Higher Education. The Role of Multilateral Agencies", en: Stephen J. Ball, Gustavo Fishman y Silvina Gvirtz, eds., *Crisis and Hope. The Educational Hopscotch of Latin America*, Nueva York y Londres, Routledge and Falmer: 19-44.

Rodríguez-Gómez, Roberto. 2007. "Higher Education Decentralizes," *Federations Magazine* 6, no. 2: 21-23.

Rodrik, Dani y Romain Wacziarg. 2005. "Do Democratic Transitions Produce Bad Economic Outcomes?," *Annual Meeting of American Economic Association*.

Rubio Oca, Julio, coord. 2006. *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: un balance*, México, FCE.

Sabatier, Angélica. 2003. *La educación superior no universitaria en Argentina*, Caracas, IESALC-UNESCO.

Sartori, Giovanni. 1988. *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza Universidad.

Shuman, Michael. 1998. *Going Local: Creating self-reliant communities in a Global Age*. New Cork, The Free Press.

Sigal, Víctor y Mabel Dávila. 2005. *La educación superior no universitaria argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Vilalta, J. "University policy and coordination systems between governments and universities: the experience of the Catalan university system," *Tertiary Education and Management* 7, no. 1: 9-22.

Weingast, Barry R. 1995. "The Economic Role of Political Institutions: Federalism, Markets, and Economic Development," *Journal of Law, Economics, and Organization* 11, no. 1: 1-31.

World Bank. 1999. "Beyond the Center. Decentralizing the State," World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington D.C.