

FINANCIAMIENTO, EDUCACIÓN SUPERIOR Y GOBERNANZA EN UN ENTORNO DE CAMBIO

Introducción

Las transformaciones en los esquemas de financiamiento al sector educativo en Estados Unidos, con base en los preceptos de la economía del conocimiento, expresan la necesidad de contar con un método para analizar cómo cada actor involucrado ha contribuido en la toma de decisiones en torno a la creación de reformas y leyes en favor de ciertas políticas públicas y cómo han impedido el desarrollo de otras, por ejemplo, las que conducen al endeudamiento de los estudiantes por pago de cuotas. Si bien en muchas ocasiones los cambios no pueden medirse con una lógica administrativa, sí se puede examinar qué ha sucedido tras la adopción de ciertas políticas por parte de las instituciones de educación superior (IES), pero también de los gobiernos locales y el federal, así como de las fundaciones de origen empresarial.

Para ello, en algunos casos se ha aplicado una metodología estadounidense llamada análisis del evento histórico (Event History Analysis, EHA), en la cual son pioneros autores como Teachman y Hayward (1993) y Berry y Berry (1992), quienes la usaron para explicar los comportamientos de ciertas políticas públicas de los gobiernos estatales en la Unión Americana, además de haber hecho factible el estudio de este tipo de situaciones por parte de otros científicos sociales.

Este tipo de análisis visibiliza las divergencias entre los estados en lo tocante a problemas comunes en la educación superior, observando los cambios con una perspectiva histórica. Es necesario identificar las variables para comprender lo que ocurre a lo largo del tiempo con cuestiones como qué parte del erario aportan a las universidades y colegios públicos los gobiernos federal y local; cuánto destinan las fundaciones, así como los recursos provenientes del pago de cuotas y servicios que realizan los estudiantes

y sus familias, pero también las propias universidades con miras a generar patrimonio en una época o momento dado.

El enfoque de la presente investigación ha tenido como objetivo principal conocer y examinar las reformas en las políticas de financiamiento de las universidades estadounidenses que presentan un modelo único de administración, así como las tendencias y los comportamientos de los gobiernos al momento de atender las demandas de la educación superior mediante la inversión pública.

El financiamiento de la educación superior

El riesgo es un factor presente en la gobernanza, pues siempre existe la posibilidad de que las decisiones tomadas no sean las mejores; sin embargo, los sistemas deben sobrevivir a las nuevas condiciones. En diversos trabajos especializados, se habla del riesgo asumido por algunas universidades públicas a partir de la creciente privatización de la educación superior en un contexto neoliberal y los ajustes en materia de gobernanza que han debido hacerse a nivel global, todo lo cual hemos explicado ampliamente en este libro.

El estudio que se emprenda debe ser exhaustivo en cuanto a la capacidad de un fenómeno de variar en el tiempo, tanto en los espacios de decisión como en lo tocante a los actores, que se sujetan a tales decisiones y cuyo poder puede variar, con base en las regulaciones de las interacciones presentes en la gobernanza. Para ello, es necesario identificar variables, como el segmento del erario otorgado a las universidades, capaces de propiciar cambios.¹

Otra variable es la capitalización de la oportunidad política que han tenido las fundaciones a lo largo del siglo xx de posicionarse como actores centrales en la discusión en torno a la gobernanza de la educación superior. Esto resulta central para explicar fenómenos históricos ampliando así nuestra capacidad de entender la política pública en educación y su vínculo con una gobernanza cambiante desde el nivel de los actores, en donde pueden convergir teorías cualitativas y cuantitativas que permitan interpretar adecuadamente los datos longitudinales disponibles.

¹ Hacemos énfasis en que debe haber claridad y comprensión en los tiempos históricos estudiados, lo que ayuda a un análisis más preciso de la intervención de nuevos actores y su margen de acción a la llegada de la economía del conocimiento.

Para ello, se pueden destacar indicadores básicos como el perfil de la institución educativa, la región donde se ubica y su problemática. Algunos modelos consideran la dependencia de las IES de los presupuestos federal y estatal registrada antes de los años noventa; otros, la independencia conseguida con las reformas a la educación superior tras la modificación de la Ley de Educación Superior (The Higher Education Act) de 1992, lo que también puede verse como un reto para mejorar la calidad de la educación, sobre todo de las universidades públicas. A decir de Quamrul Mazumder,

desde la década de los ochenta, la educación superior se ha ido adecuando cada vez más a ciertas prácticas de gestión de la calidad en preparación para las exigencias del mundo empresarial. Los profesores universitarios protestaron de manera generalizada contra la aplicación de algunas de estas tendencias, rechazando especialmente las que definían a los estudiantes como “clientes”. Algunas de estas tendencias, como la Gestión de la Calidad Total (Total Quality Management, TQM) fueron pasajeras, pero otras todavía son ampliamente reconocidas en otras industrias. A pesar de la resistencia de los profesores, el interés por aplicar la metodología de gestión de la calidad en la educación superior continúa, quizá debido al auge de las universidades privadas. Aunque las universidades con fines de lucro existen desde hace bastante tiempo en la mayoría de los países desarrollados, su crecimiento sin precedentes en las décadas de los noventa y de los años 2000 ha implicado más esfuerzos con miras a la gestión de la calidad en la educación superior (Mazumder, 2014: 99).

El tema de la gestión ha hecho que se reduzca la posibilidad de otorgar acceso a la educación superior a grupos minoritarios y también ha afectado negativamente la calidad debido a los costos de un sistema de educación superior sostenido por cuotas y servicios que pagan los padres y los propios alumnos, en la búsqueda de una mayor eficiencia terminal de estos últimos.

Revisitar la historia económica de Estados Unidos, así como la forma en que se ha integrado el sector de la educación superior, nos permite entender sus distintas fases de evolución en un espacio no contemplado inicialmente en el desarrollo de México y de Estados Unidos en tanto zonas económicas aliadas en favor de la cooperación y la integración desde los noventa.

La economía mundial ha impactado y transformado la lógica de producción de las universidades. Los valores de la teoría política de los siglos XIX y XX han sido evaluados a la luz de los pragmatismos políticos favorables al avance del neoliberalismo en las regiones de Estados Unidos. Pese a la centra-

lidad de teorías de la distribución y de la justicia social en el desarrollo de la democracia en Estados Unidos, Francia, Inglaterra y otros países liberales, éstos han orientado sus esfuerzos al bien común, en pro de un desarrollo del conocimiento, la tecnología y la innovación.

La integración de estos preceptos ha dado lugar a cambios en los mecanismos de incorporación de la gobernanza en los espacios de la administración y la gestión pública de Estados Unidos, que colindan con actividades de las IES. Esta estructura basada en complejas variables y la participación de cada actor implicado refleja los retos de la gobernanza y la combinación de procesos como la masificación de la educación, la diferenciación y otros cambios que han impactado a las universidades de la Unión Americana (Brunner, 2011).

A esta realidad compleja se suman los problemas que menciona José Joaquín Brunner relativos a los desafíos de la gobernanza que redundan en “la coexistencia de dinámicas público-privadas muchas veces contradictorias, la multiplicidad de modalidades de coordinación y financiamiento, la proliferación de partes interesadas comprometidas o con capacidad de incidir sobre las instituciones” (Brunner, 2011: 147).

Conocer la dinámica de la universidad en el entorno actual facilita la comprensión de los mecanismos de gobernanza por parte de los diversos actores que participan en la hechura de políticas públicas, entre las que se incluyen las destinadas a la adquisición de financiamiento para las IES, como mencionamos al inicio de este capítulo.

Son varios los factores que inciden en la gobernanza y la administración de la educación superior, pero podríamos recordar al menos estos cinco, ya analizados a lo largo del libro: las crisis económicas, la reducción del capital público otorgado a las universidades públicas, las exigencias de la economía del conocimiento, la globalización y el giro económico neoliberal.

La mayoría de las metodologías de análisis de la educación superior enfocadas en su gobernanza durante los últimos años hablan de la necesidad de vigilar el otorgamiento de recursos públicos y su importancia para una educación de calidad, más allá de la justicia retributiva o la inclusión de las diversidades que busca cumplir una institución en la esfera de lo social desde la lógica del capitalismo y a la par de la llegada de la globalización, la integración de nuevos mercados, la ampliación del poder de las empresas transnacionales y la reducción del poder del Estado.

Estos factores, aunados a la problemática que ha traído una gobernanza basada en la gestión de la calidad y atenta a los requerimientos del mercado, están presentes en nuestro llamado a hacer realidad los nuevos retos para la educación superior pública de manera que conduzcan a una mejor interacción entre el mercado, la sociedad civil y el Estado. Uno de los retos para transitar de la mera subsistencia a una nueva época dorada de las universidades en Estados Unidos es mantener el financiamiento de sus centros, institutos y facultades, a lo que se suma que la gobernanza también vigila los espacios de rendición y transparencia de cuentas relacionados con la capacidad de las instituciones de educación superior de otorgar educación, docencia e investigación de calidad.

Las decisiones de las universidades también son tomadas en cuenta para fines presupuestales considerando la complejidad de cada cual, pues algunas tienen múltiples *campus*, como las de California y Texas, que brindan servicios a la comunidad con criterios sociodemográficos y según las características de cada sede. Las regiones a las que las universidades atienden también son actores importantes y requieren cierto tipo de investigación sobre sus perfiles económicos, a fin de lograr una mayor integración en la competencia por la innovación y la creación de conocimiento.

En la era de la economía del conocimiento, son varios los factores que han impulsado las transformaciones de la administración pública, y el tránsito de la dependencia a la interdependencia de las universidades ha sido un gran logro dentro de la economía neoliberal; sin embargo, quedan aún muchas dudas sobre su eficacia. Algunos estudios anglosajones subrayan la importancia de contar con una economía que integre aspectos de lo social en momentos en que las crisis económicas ejercen efectos sobre las poblaciones, como la reducción de los presupuestos a las instituciones de educación superior y la austeridad asociada a ello.

El hecho administrativo, desde el derecho administrativo anglosajón, es definido también como “actuaciones materiales que son manifestaciones físicas realizadas en ejercicio de la función administrativa. Son de gran diversidad estando algunas de ellas regidas por normas de ejecución”. A su vez, “tienen una vinculación estrecha y por lo general apoyan la generación o cumplimiento de otras formas jurídicas administrativas o figuras jurídicas” (Salazar Chávez, 2009: 29). Para su desarrollo, la gobernanza debe centrarse en tres puntos: la calidad, el acceso y otros asuntos que pueden contabilizar-

se o medirse como el ingreso de alumnos, la cantidad de graduados, el aprendizaje de los estudiantes o las actividades de los profesores. Volviendo sobre el punto uno, la calidad es central para observar la educación superior en relación con los objetos que se aprenden y se investigan sustentados en la realidad social.

Las universidades han vivido diferentes tipos de adaptación en el contexto del cambio económico asociado con el neoliberalismo, afrontados mediante la generación de nuevos modelos de gobernanza que amplían la posibilidad de resolver problemas comunes.

El crecimiento de las universidades, como fenómeno económico, es un asunto esencial para los Estados-nación y el mercado; así, vemos que la prioridad dada al enfoque económico polariza a la sociedad estadounidense en cuanto a cómo debe ser medido, cuantificado y observado el recurso destinado al desarrollo de esas IES. Analizar la relación del capital con lo académico en los años noventa nos permite ver cómo esto último poco a poco ha entrado en las lógicas del capitalismo, dando lugar a esquemas de privatización de los recursos públicos para beneficio de empresas privadas y el mercado global (Clotfelter, 2010: 3).

Para la OCDE, estos fenómenos son medibles desde la óptica de la integración y el desarrollo económico de las regiones. La educación superior, sin duda, puede mejorar y alentar la productividad de un país; para ello es necesario incidir en las áreas de oportunidades por medio del desarrollo de habilidades, mejores trabajos y preparación de personal con características que les permitan obtener una buena remuneración (Johnstone, Li y Hertz, 2011: 318).

El éxito económico de una comunidad y la educación superior con la que cuenta van de la mano, pues esta última es básica para la generación de nuevas capacidades requeridas por el mercado global, que tiene altas expectativas en la cuestión de la innovación, el desarrollo tecnológico y la apertura de mercados con base en nuevos saberes.

La llegada al poder de gobiernos conservadores obligó a reflexionar sobre la manera en que las economías nacionales deberían pensar sus programas de bienestar social y realizar transferencias económicas hacia los sectores sociales menos favorecidos. Asimismo, vinieron nuevas formas de financiamiento de la educación con base en capital privado como son los bonos y los créditos públicos y privados, entre otros; nuevos criterios que amplían

las capacidades económicas del gobierno y su inversión pública (Johnstone, Li y Hertz, 2011: 318).

Estas estrategias implican, no obstante, una reducción importante del presupuesto para las universidades no vista desde la segunda posguerra, lo que lleva a plantearnos estas preguntas: ¿quiénes deben pagar la educación? ¿los estudiantes y sus padres?, ¿el Estado?, ¿las empresas y sus fundaciones? Desde el periodo fundacional de estas instituciones, los estados han apoyado a las universidades para su asentamiento en las localidades coloniales y en tiempos posteriores a la Independencia, con una intervención directa del capital privado de los bancos y los intereses estatales que definieron los tipos de capital que se otorgarían a las instituciones educativas en su primera etapa (St. John y Wooden, 2006: 39).

Las posturas de los estados del Norte y del Sur reflejaron, a su manera, la importancia que para todos ellos ha tenido la lucha por sus derechos; sin embargo, sólo hubo consensos después de la guerra civil, cuando se otorgó mayores libertades a los estados, se definieron sus derechos, y el gobierno federal tuvo un rol definitorio en la dirección del desarrollo económico, social y educativo (St. John y Wooden, 2006: 40).

En el siglo xx, se registró un avance importante de las políticas públicas relativas al bienestar y el progreso social debido al cambio hacia gobiernos demócratas liderados, entre otros, por Lyndon B. Johnson (1963-1969), quien creó los programas conocidos como Great Society (Gran Sociedad), nombre con el que se identificó a una reforma legislativa nacional. El 4 de enero de 1965, en su primer mensaje sobre el estado de la Unión, después de las elecciones, Johnson expuso su visión de una “gran sociedad” y se comprometió a intensificar la “guerra contra la pobreza” que había declarado un año antes. Habló de un enorme programa de bienestar social que incluía apoyo federal a la educación, atención hospitalaria para ancianos a través de un plan ampliado de seguridad social, la aplicación de la Ley de Derechos Civiles (que data de 1964), así como la eliminación de barreras al derecho a votar (Encyclopaedia Britannica, s. a.).²

² Sus predecesores (o incluso la prensa) habían puesto apodos a las principales iniciativas presidenciales: por ejemplo, Theodore Roosevelt presentó el “Acuerdo Justo y Honesto” (Square Deal), Woodrow Wilson, la “Nueva Libertad” (The New Freedom), Franklin D. Roosevelt, el “Nuevo Trato” (New Deal), Harry S. Truman, el “Trato Justo” (Fair Deal), y John F. Kennedy, la “Nueva Frontera” (New Frontier).

Esto constituyó una nueva lógica de gobierno que evidenció la importancia de la inversión pública en sectores fundamentales. Por medio de programas educativos y sociales que apoyaron la movilidad social y el crecimiento económico pusieron en práctica una filosofía liberal enfocada en el desarrollo humano, así como otras teorías sociales afines, impulsando programas sociales que fortalecieron los derechos civiles, entre los que se incluye el acceso a la educación superior.

Los programas sociales condensaron importantes propuestas en leyes que promovieron el desarrollo durante cinco años, de 1963 a 1968. Uno de los principales logros fue el acceso a la educación y al empleo sin discriminación en razón de origen étnico, lugar de nacimiento, religión y género con la creación de la Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo (U.S. Equal Employment Opportunity Commission, EEOC).³

Otras leyes importantes han sido la de Educación Primaria y Secundaria (Elementary and Secondary Education Act, ESEA) en 1965,⁴ que destinaba apoyo federal a las comunidades de bajos ingresos, y más adelante, ese mismo año, promulgaría la Ley de Educación Superior (Higher Education Act, HEA),⁵ que otorgaba recursos federales para acceder a la educación superior (Gladieux, 1995).

Según Lawrence E. Gladieux,

[...] la cantidad total de ayuda disponible para los estudiantes se ha multiplicado por quince desde 1963-1964, en gran parte debido a la inversión federal, en expansión. Aunque las instituciones proporcionaron casi la mitad de toda la ayuda a principios de la década de los sesenta, a mediados de los noventa aportaron menos de una quinta parte. Ahora (1995) el gobierno federal gene-

³ Se trata de una agencia federal que vigila que no exista discriminación laboral, con base en el título VIII de la Ley de Derechos Civiles de 1964.

⁴ La ley representaba un nuevo compromiso del gobierno federal con la “calidad e igualdad” en la educación de los jóvenes. Cuando el presidente Lyndon B. Johnson envió el proyecto de ley al Congreso, instó al país a “declarar una meta nacional de oportunidades educativas plenas”. El propósito de la ESEA era proporcionar recursos adicionales a estudiantes vulnerables (Brenchley, 2015: s. p.).

⁵ Según el sitio Higher Education Act: “El gobierno federal financia y regula la educación superior, incluida la asistencia estudiantil y el apoyo a colegios y universidades, a través de la Ley de Educación Superior (HEA), que se promulgó en 1965 para ‘fortalecer los recursos educativos de nuestros colegios y universidades y proporcionar asistencia financiera a los estudiantes de educación superior y superior’”, pues en su Título IV autoriza el financiamiento mediante subvenciones y préstamos a estudiantes e instituciones de educación superior (Higher Education Act, 2021: s. p.).

ra más de 35 000 MDD al año en ayuda estudiantil, o tres cuartas partes del total, la mayoría en forma de préstamos destinados a estudiantes y sus padres (Gladieux, 1995: s. p.).

En los ochenta, el gobierno federal encomienda la entrega de todos los apoyos a la educación superior al Departamento de Educación de Estados Unidos (U. S. Education Department), que se asignarían por la vía federal, y esto vino acompañado de medidas para reducir el costo de la matrícula universitaria, lo que fue impulsado principalmente por el presidente Ronald Reagan (1981-1989); no obstante, fueron políticas que no se concretaron y finalmente redundaron en recortes al apoyo federal que se destinaría a las universidades (St. John y Wooden, 2006: 42). Una década después, se promovería el sistema de créditos para pago de matrícula entre los jóvenes universitarios, algunos como parte de un subsidio federal y otros de carácter privado, que pondrían en crisis a las universidades de Estados Unidos en tiempos más recientes.

A fin de acelerar los procesos de privatización de colegios y universidades públicas, que representan más del 95 por ciento de las IES en Estados Unidos, se han privatizado servicios, lo que ha resultado excesivamente costoso para las administraciones públicas de dichas universidades y para los padres de familia al momento de pagar las cuotas, pues ha remarcado las diferencias socioeconómicas entre grupos étnicos y agudizado el endeudamiento de las clases media y media baja.

El Banco Mundial y otras organizaciones internacionales promovieron la privatización de las IES, a la par que se adoptaban los preceptos de la economía del conocimiento, por consiguiente, los Estados vieron en ello la oportunidad para dejar de financiarlas argumentando que esto representaba un gasto excesivo (St. John y Wooden, 2006: 42).

Las universidades se quedaron solas en la discusión con el gobierno por una mejora en el control de su gasto y administraciones más competitivas, y con la reducción del recurso público las fundaciones encontraron el nicho perfecto para promover nuevos servicios entre las IES que redujeran el gasto en administración.

La Ley de Educación Superior de 1965 comenzó a beneficiar a las escuelas con estudiantes no blancos, a través del programa Colegios y Universidades Históricamente Negros (Historically Black Colleges and Universities,

HBCU).⁶ Al iniciar la década de los noventa, las ayudas financieras a los estudiantes se convirtieron en préstamos. Por medio de un cabildeo del gobierno federal⁷ se logró modificar la HEA, con lo que se lograría transformar las ayudas en sistemas de créditos para los estudiantes con mayores necesidades y también para quienes podían cubrir sólo una parte de las cuotas de las universidades y colegios públicos (St. John y Wooden, 2006: 46).

Las libertades civiles y la educación superior en Estados Unidos han estado en constante negociación desde los años sesenta; el gran debate es sobre la oportunidad de los estudiantes de acceder a la educación pública y gratuita, al apoyo federal o los créditos privados y gubernamentales, y no depender de un sistema de méritos y créditos para ello.

Si bien, como hemos explicado, en ese país el financiamiento para las universidades proviene de diversos orígenes, se favorece la privatización, lo que opera en detrimento de una apropiación del espacio público por parte de dichas IES.

El financiamiento federal para las universidades públicas ha decrecido cada vez más desde la crisis de 2008-2009 en un entorno donde posturas progresistas y conservadoras han promovido debates sobre la función de la universidad. Los fondos federales y estatales de educación superior convergieron poco después de la recesión.

En la campaña electoral de 2020, el Partido Republicano expresó que la educación superior pública seguiría funcionando parcialmente con créditos y servicios privados que, desde su perspectiva, dotan a las IES de cierta estabilidad para proveer servicios de administración, instrucción e investigación. La entonces secretaria de Educación Superior, Betsy DeVos, señaló una ralentización en programas de desarrollo social y educativo iniciados

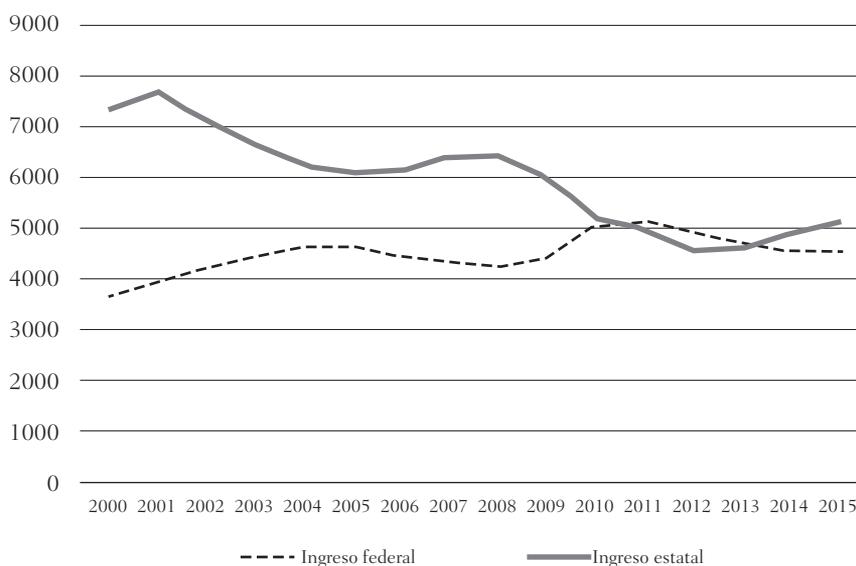
⁶ Según el Departamento de Educación, “los HBCU son una fuente de logros y orgullo para la comunidad afroamericana y toda la nación”. La Ley de Educación Superior de 1965, una vez enmendada, define que los HBCU pueden ser “cualquier colegio o universidad históricamente negra establecida antes de 1964, cuya misión principal era, y es, la educación de los estadounidenses afroamericanos, y que está acreditada por un agencia o asociación de acreditación reconocida a nivel nacional que el secretario [de Educación] determina, al ser una autoridad confiable en cuanto a la calidad de la capacitación ofrecida [...]. Las HBCU ofrecen a todos los estudiantes, independientemente de su origen étnico, la oportunidad de desarrollar sus habilidades y talentos. Estas instituciones capacitan a los jóvenes que posteriormente prestarán sus servicios a nivel nacional e internacional como empresarios y en los sectores público y privado” (U.S. Department of Education, s. a.: s. p.).

⁷ Puede revisarse la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos sobre el caso “United States vs. Fordice (1992)” (Cornell Law School, s. a.: s. p.).

durante el gobierno de Barack Obama (2009-2017), quien desde una postura progresista se enfocó en el desarrollo socioeconómico de grupos en desventaja, esto a raíz de la crisis y del debilitamiento del sistema político estadounidense tras concluir el mandato de George W. Bush (2001-2009).

GRÁFICA 2

INGRESOS POR ESTUDIANTE EQUIVALENTES A TIEMPO COMPLETO, QUE FLUYEN A COLEGIOS Y UNIVERSIDADES, POR NIVEL DE GOBIERNO, ESTADO FISCAL 2000-15, AJUSTADOS POR INFLACIÓN (DÓLARES DE 2017)



FUENTE: PEW Charitable Trust (2019: 5).

En ese mismo contexto electoral, los candidatos demócratas promovieron la condonación parcial o total de la deuda adquirida por los estudiantes y exigieron información clara sobre ese tema, con el fin de que la deuda de las universidades con los bancos y empresas que han prestado servicios de financiamiento fuera subsanada. Resulta importante hacer un balance costo-beneficio de los sistemas de financiamiento dado el problema enfrentado por los estudiantes y otros miembros de la población, quienes, en su etapa de mayor productividad, entre los 24 y los 34 años, continúan pagando la deuda.

El tema de la formación de jóvenes incluye contemplar sus expectativas hacia el futuro, lo que no fue tomado en cuenta en el Ejercicio Fiscal 2020

presentado por Donald Trump, quien mantuvo las políticas de endeudamiento estudiantil; por otra parte, la difícil convivencia de los sistemas de educación superior (privada y pública) con estas políticas públicas ha derivado en conflictos políticos considerables entre grupos representativos y legislativos de los dos partidos mayoritarios.

Al momento de escribir este libro, la educación superior está por definir sus vínculos con el gobierno federal en medio de una pugna política nunca antes vista, alimentada por el desaliento de una clase media empobrecida y endeudada frente a las falsas promesas de campaña que hablan de una recuperación económica mediante el fortalecimiento de la seguridad nacional y los servicios que ésta genera.

Los esfuerzos de los líderes de las IES se ven absorbidos por fenómenos administrativos de gran peso para los estudios sobre la gobernanza en la educación superior en Estados Unidos, ya que muchos servicios, como el desarrollo de proyectos, los seguimientos técnicos y económicos, la planificación económica anual, las acciones para el acercamiento de la industria y la universidad, así como el mercado de la educación superior, que ahora detentan las empresas privadas dentro de las IES, han forzado a tomar decisiones que afectan a las universidades, como el cierre de centros de investigación, políticas de austeridad y la aceptación de presupuestos económicos menores, lo que refleja el poco compromiso del gobierno federal con las IES en su esfuerzo por remontar la crisis.

El poder civil y el presupuesto federal de las universidades de Estados Unidos

El poder civil en las universidades de Estados Unidos es enorme, pues concentra la mayor parte de la organización de la gobernanza relativa a la interacción de actores internos y externos de los distintos sistemas universitarios. Desde la época colonial, ha sido patente la importancia de las asociaciones civiles para el crecimiento y porvenir de Estados Unidos, pues los individuos, al formar redes, logran cumplir sus metas como comunidad.

Alexis de Tocqueville, al hablar sobre la democracia en Estados Unidos,⁸ subraya el poder de la sociedad civil a pocos años de lograda la independencia

⁸ La autora se refiere a *La democracia en América*, publicado por primera vez en 1835. [N. de la ed.]

y cómo ésta constituyó un modelo para Europa y otros países de América. En la época posterior a las luchas por los derechos civiles de Estados Unidos también fue evidente la necesidad de reformular los sistemas educativos con base en las demandas del poder civil para fortalecer la democracia.

Para Henry Giroux, esto explica que la democracia se encuentre en contraposición con ideales patrióticos instaurados tras la caída de las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001, pues la seguridad nacional ocupó a partir de este momento un lugar preponderante para la vida de la nación, desplazando a los postulados del Estado de bienestar. La importancia de la educación superior quedó eclipsada por la guerra contra el terrorismo iniciada ese año, dejando en segundo plano toda posibilidad de inversión pública en ese rubro, pero también en salud (Giroux, 2014: 7).

El aporte financiero del gobierno federal de Estados Unidos a las universidades es indispensable para su desarrollo, aun cuando en la toma de decisiones tenga un papel secundario. Pese a ello, algunas medidas federales han afectado el ingreso a la educación superior de un número importante de estudiantes, como la política educativa de 1993 del presidente Bill Clinton, enfocada en cuatro aspectos: la coherencia de las políticas dentro y entre los gobiernos, la importancia emergente del liderazgo político “nacional”, en contraposición al federal; la aceptación del papel clave de los estados en la política educativa y, quizá, una mayor estabilidad en el sistema federal relacionada con la convergencia de la política en todos los niveles en torno a resultados (Fuhrman, 1994: 83).

El contexto actual del presupuesto federal estadounidense tiene similitudes con lo observado en la última década del siglo xx y la primera del siguiente, pues Donald Trump se mantuvo a favor de un mayor financiamiento a la seguridad nacional y de préstamos bancarios a los estudiantes universitarios. Por ejemplo, en el presupuesto para 2020 se priorizó el aseguramiento de las fronteras nacionales y el fortalecimiento de las leyes migratorias, aunque también la respuesta a desastres y emergencias mayores, pero la educación no fue prioridad (U.S. Government Publishing Office, 2019: 49).

Específicamente se menciona que

entre las inversiones de alta prioridad para el presupuesto 2020 se incluyen 5000 MDD para la construcción del muro fronterizo y 506 MDD para contratar a más de 2800 agentes adicionales y personal de apoyo crítico en la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (U. S. Customs and Border Protection, CBP) y

el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (U. S. Immigration and Customs Enforcement, ICE). Hay disponibles 19 400 MDD más para ayudar a las comunidades de Estados Unidos a recuperarse del impacto devastador de grandes desastres (U.S. Government Publishing Office, 2019: 49).

El presupuesto de 62 000 MDD solicitado al Congreso para el Departamento de Educación, es 8500 MDD (el 12 por ciento) menor que el asignado en 2019, incluidas las cancelaciones de saldos no comprometidos de la Beca Pell (Pell Grant) (U.S. Government Publishing Office, 2019: 29). El documento menciona también que

el presupuesto contempla reducir la participación federal en la educación y prioriza las inversiones específicas en seguridad escolar, calidad docente, elección de escuela y desarrollo de la fuerza laboral. Al modernizar los programas de educación y capacitación, el presupuesto aumentaría la competencia y la transparencia, reduciría la deuda de los estudiantes y garantizaría que lo que ellos están aprendiendo satisfaga las necesidades de las industrias emergentes (U.S. Government Publishing Office, 2019: 29).

Ahora, desde los noventa se han reducido los subsidios representados por la Beca Pell, que solía destinarse a los estudiantes menos favorecidos, con base en el entonces novedoso Programa Federal de Préstamos para la Educación Familiar (Federal Family Education Loan Program, FFEL), que concluyó el 1º de julio de 2010, como resultado de la Ley de Conciliación del Seguro Médico y Educación de 2010 (Health Care and Education Reconciliation Act 2010). Según la página Federal Student Aid, “dentro del FFEL, los prestamistas privados otorgaron préstamos estudiantiles federales a los estudiantes y las agencias de garantía aseguraron estos fondos, que a su vez fueron reasegurados por el gobierno federal” (Federal Student Aid, 2020: s. p.).

La reducción de subvenciones por el incremento de préstamos a los jóvenes universitarios ha impactado a los sistemas financieros de ayuda de las universidades, como un modelo que inició en la Universidad de Princeton en 2001 y que se fue replicando rápidamente en otras universidades públicas y privadas. Susan Gershenfeld, Min Zhan y Denice Ward Hood (2019) ven positivos la reducción de subvenciones federales y el incremento del préstamo a los estudiantes, pues los perciben como la posibilidad de otorgar mayores espacios en las universidades privadas a estudiantes de bajos recursos. Afirman que “si el cambio de préstamos a subvenciones fue motivado por el inte-

rés de dar acceso y oportunidad, o por otros factores como la competitividad y la preocupación por perder el estado de exención de impuestos, algunos estudiantes de bajos ingresos ahora tienen la oportunidad de liberar la deuda al obtener un título universitario o una reducción significativa de la deuda como resultado de estas iniciativas de ayuda financiera” (Gershenfeld *et al.*, 2019: 1074); sin embargo, ante la necesidad de miles de jóvenes de acceder a la educación superior, en el Informe de Presupuesto del Año Fiscal 2020, se planteó la reducción a la educación, aunque habría apoyos estratégicos como la mencionada Beca Pell. De este modo, el Presupuesto Fiscal del Departamento de Educación 2020 continúa financiando programas federales de educación superior que

contribuyen a preparar a los estudiantes de minorías y de bajos ingresos para la educación postsecundaria; focalizan la ayuda financiera para ayudar a los estudiantes y sus familias a pagar los crecientes costos universitarios; promueven múltiples vías para el estudio de carreras que permitan sostener a una familia y fortalecen las instituciones postsecundarias que atienden a un gran segmento de los estudiantes provenientes de minorías. El presupuesto también incluye propuestas que abordarían la deuda estudiantil simplificando el pago de los préstamos y reorientando las ineficiencias en este programa para priorizar el alivio de la deuda de los prestatarios de pregrado. Estas propuestas apoyarían los esfuerzos del Congreso para modernizar y fortalecer la educación superior; [es decir,] se actuaría respondiendo a las necesidades de los estudiantes y empleadores. El presupuesto también aborda la deuda estudiantil y los costos de la educación superior al tiempo que se reduce la complejidad de la ayuda financiera para estudiantes (U.S. Government Publishing Office, 2019: 35).

Una de las soluciones que ofrece el documento es que los contribuyentes respondan haciéndose cargo de una parte de los fondos por medio de un financiamiento responsable para apoyar a los estudiantes, y establece que, a partir del 1° de julio de 2020, se retoma el cobro de la deuda, sobre todo a quienes se hallan en estado de morosidad severa y que deban negociar con el Estado. A todos ellos, se les propuso inscribirse para completar el pago de la deuda con el fin de mejorar el programa y reducir los pagos indebidos (U.S. Government Publishing Office, 2019: 32).

El Departamento de Educación Superior verificaría los datos de ingreso de los solicitantes y brindaría asistencia a quienes la necesitaran con el fin de generar nuevos préstamos con las regulaciones federales anteriores. La discusión sobre los recursos para rescatar a los deudores de créditos de las uni-

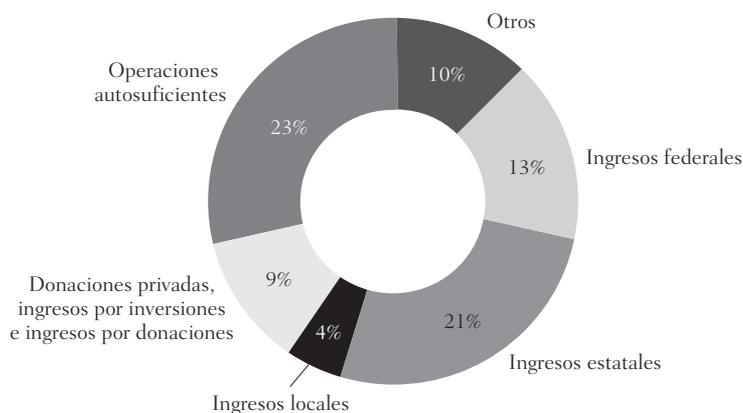
versidades nos remite a la creación de mecanismos y sistemas de crédito que permitan reestructurar las deudas, pero no se habla de una amnistía ni de un cambio en el modelo de financiamiento de la educación superior, donde el estudiante se ve obligado a aportar una gran cantidad de recursos propios para cursar una carrera (U.S. Government Publishing Office, 2019: 32).

Las fundaciones

En los años noventa, más de dieciséis organizaciones, entre ellas algunas tan importantes como las fundaciones Bill y Melissa Gates, Eli y Edythe Broad, W. K. Kellogg y Ford, para 2010 donarían en conjunto 100 000 MDD con base en nuevas regulaciones que permiten manejar los presupuestos y seleccionar nuevos aliados, entre estos, las instituciones de educación superior pública y privada de Estados Unidos (Tompkins-Stange, 2016: 1-2).

La relevancia de los patrocinios de las grandes fundaciones obliga a establecer una serie de reglas y normas en lo tocante a los presupuestos orientados a programas de educación o a proyectos que puedan dirigirse a alumnos, administrativos y académicos para apoyar alguna labor de enseñanza, investigación o de desarrollo científico o tecnológico, sea de innovación o de índole social.

FIGURA 7
CUENTA DE FONDOS FEDERALES Y ESTATALES PARA ACCIONES SIGNIFICATIVAS
DE LOS PRESUPUESTOS DE UNIVERSIDADES Y COLEGIOS PÚBLICOS
(INGRESOS TOTALES PARA INSTITUCIONES PÚBLICAS, POR FUENTE,
AÑO FISCAL 2017)



FUENTE: PEW Charitable Trust (2019: 9).

Las fundaciones proponen que se establezca un monto por el cual competirían distintos grupos de investigación; sin embargo, con frecuencia, esta dinámica no permite que los competidores concreten núcleos de producción (*hubs*) tal como lo proyectaron para cumplir con las políticas de las fundaciones. Recordemos que la relación entre las empresas y la esfera pública en Estados Unidos tiene efectos considerables en la forma en que se desenvuelve la educación superior en ese país.

Universidades como la de Harvard han recurrido al patrocinio como la única vía para sostener sus programas y proyectos en el corto, mediano y largo plazos, el cual es recibido mediante donaciones procedentes de fundaciones, con el fin de fortalecer, ampliar, renovar e innovar en proyectos de impacto tanto en los negocios como en la esfera social. Esta universidad, por ejemplo, ha realizado investigaciones sobre el tipo de relaciones que pueden establecer las fundaciones con la educación superior (pública y privada), por qué se puede confiar en ellas, de manera que pueda invertirse en nuevos productos de conocimiento competitivos y con resultados favorables para el desarrollo humano y el bienestar (Tompkins-Stange, 2016: 7-8).

Por ejemplo, Thomas H. Carroll (1959) afirma que, a partir de 1948, la Fundación Ford, tras indagar cómo podría poner a trabajar sus recursos de una manera más efectiva e inteligente, comenzó a realizar muchas actividades en favor del bienestar.

Estas inquietudes dieron origen al programa “Strengthening the Economy” (Fortalecimiento de la economía), desarrollado en cinco áreas principales y liderado en un primer momento por R. A. Gordon, de la Universidad de California en Berkeley. A partir de esto, vino una serie de acciones que culminaron en otro proyecto dirigido por este mismo autor entre 1948 y 1959, en el cual participaron investigadores de las escuelas de Altos Negocios de las Universidades de Harvard, Columbia, California, Carnegie Tech y Chicago para la creación de programas y el rediseño de los estudio a nivel licenciatura y posgrado en dichas escuelas.

Algunos de los objetivos fueron aumentar la organización, administración y desempeño de unidades económicas, asegurar el crecimiento con estabilidad, definir el rol del gobierno en la vida económica y aumentar las relaciones entre naciones. Parte de los programas se concentraría en vincular los negocios con el bienestar, a la par que se discutiría la participación del gobierno con

miras al desarrollo económico y las aportaciones de las asociaciones para mejorar las oportunidades de la sociedad en esa área (Carroll, 1959: 156).

Estos esfuerzos estuvieron enfocados en fortalecer la educación en negocios, pero hubo necesidad de abordar los espacios sociales de la acción empresarial con la creación de cátedras de sociología, psicología y antropología a fin de conocer las áreas de convergencia de las ciencias sociales con los estudios de negocios. Esto constituiría un modelo para otras fundaciones, que han otorgado subvenciones para propósitos públicos y el desarrollo social con enfoque en los negocios.

A decir de Peter D. Bell, las fundaciones son instituciones sin fines de lucro que otorgan subvenciones para fines públicos, dependiendo de sus posibilidades financieras y de los incentivos fiscales y morales para su uso filantrópico, y son, básicamente, “una invención de la sociedad industrial del siglo xx en Estados Unidos” (Bell, 1971: 465).⁹

A partir de la crisis de 2008, en Estados Unidos diversos actores revisaron los mecanismos mediante los cuales las fundaciones han financiado a las universidades. La conclusión es que éstas también deben estudiarlos y proponer nuevas modalidades a aquéllas para que el recurso que les proporcionan tenga un manejo transparente, lo mismo en el caso de los fondos otorgados a los estudiantes para realizar los estudios y cumplir con programas específicos en coordinación con sus patrocinadores.

Los retos que pudieran surgir en estas interacciones en relación con el control del presupuesto dependerán de la cultura institucional y la capacidad de cada universidad para resolverlos en su camino a posicionar sus productos en el entorno regional. La inversión en educación superior es un tema relevante para las grandes empresas que crean fundaciones, por ello es esencial poder vigilar que el otorgamiento de los recursos económicos se haga por canales democráticos que vinculen a los dos sectores en la consecución de metas, como las que nos ocupan en la presente investigación: la innovación tecnológica y el conocimiento (Gunadi, 2016: 395).

⁹ El autor subraya la importancia de otorgar financiamiento para estudios internacionales (la mayor parte en Estados Unidos), a los cuales se destinó un 36 por ciento del monto; para educación, un 29 por ciento; a la asistencia técnica, el 19 por ciento; a salud y medicina, un 8 por ciento, y a otras actividades, también un 8 por ciento (Bell, 1971: 466).

El gobierno federal y la rendición de cuentas en las IES

La austeridad en las políticas públicas es importante para el gobierno federal en Estados Unidos y para este fin vigila el desempeño de toda su estructura, incluyendo gobernadores y otros representantes. En el caso de las universidades estatales, existen mecanismos para la rendición de cuentas sobre su organización y entre éstos está la formación de órganos colegiados.

Frank A. Schmidtlein y Robert O. Berdahl explican “que a pesar de esto, muchas cortes estatales han rechazado la interpretación de que la autonomía crea una junta como si fuera un ala independiente del gobierno estatal” (Schmidtlein y Berdahl, 2011: 76); esto debido a que, desde los años setenta, a las universidades estatales se les ha negado la posibilidad de ejercer recursos sin que se realice un escrutinio de las cuentas por parte de agencias estatales, comisiones especiales y comités legislativos.

La junta de gobierno de la Universidad de California, por ejemplo, está integrada por el gobernador, el vicegobernador, el superintendente de Educación Pública, el presidente de la junta de Agricultura del estado y los voceros de la Asamblea Legislativa, quienes fungen como miembros indirectos, pero son importantes tomadores de decisiones, pese al rechazo de los académicos (Schmidtlein y Berdahl, 2011: 76).

La presión que pueden ejercer los gobernantes y los representantes en el desarrollo de la universidad, en este caso la de California, se expresa en el tema del presupuesto que recibe del ámbito federal, y en las figuras de autoridad que ponen candados al ejercicio y limitan el monto recibido por algunas entidades académicas, las cuales son auditadas recurrentemente con base en lineamientos que el gobierno de California proporciona a su representante de Finanzas. En este sentido, Schmidtlein y Berdahl consideran que una de las cuestiones centrales es que la universidad haga patente, a nivel estatal, la función y misión de la educación superior pública por medio de la administración del presupuesto, de manera que en cada evaluación quede clara la relación costo-beneficio (Schmidtlein y Berdahl, 2011: 78).

Los gobiernos estatales eligen aquellos centros de educación superior privados y públicos a los que otorgarán los apoyos sin más criterio que la calidad de su oferta académica. En este contexto, las escuelas chárteres son un fenómeno importante en la educación básica y secundaria, pues el Esta-

do les da recursos para sus proyectos a fin de fortalecer a las comunidades y distritos escolares donde se hallan ubicadas, en la búsqueda de mayor diversidad del panorama educativo.

Existe una comisión que supervisa los mecanismos para el otorgamiento de créditos a escuelas privadas —los programas de escuelas chárteres— o de los recursos federales, destinados a las IES públicas que cumplen con los estándares de suficiencia en la calidad. La Comisión de Educación de los Estados (Education Commission of the States) afirma en su página ser una fuente confiable de conocimiento y recursos integrales sobre cuestiones de política educativa que van desde los primeros años de aprendizaje hasta niveles superiores y la preparación para el mundo laboral (Education Commission of the States, 2021: s. p.); también menciona los avances en política pública en los estados y que la mayoría de las leyes aprobadas o vetadas en dichas entidades entre 2017 y 2019 se relacionan con cinco temas: rendición de cuentas, carreras tecnológicas, escuelas chárteres, currículos y aprendizaje temprano.

En cuanto a las políticas impulsadas en California, informa que en 2019 fueron propuestas cuatro leyes,¹⁰ de las cuales sólo una fue vetada, la AB 967, que proponía monitorear el Plan de Control y Responsabilidad Local (Local Control and Accountability Plan, LCAP) y las escuelas chárteres, bajo la supervisión del Departamento de Educación Estatal de California. También propone que estos planes sean publicados en internet, que se creen grupos de consejería de padres de familia y se hagan audiencias públicas para informar sobre los planes para las escuelas chárteres.

A su vez, Hunter Railey, en un informe publicado por la Comisión de Educación de los Estados, refiere que “la gobernanza requiere que los encargados de formular políticas participen en el complejo trabajo de coordinación entre las diversas agencias estatales y locales a fin de proporcionar bienes públicos, servicios y apoyo a las poblaciones. Este informe está diseñado para ayudar a los hacedores de políticas a conceptualizar las estructuras

¹⁰ Las otras tres leyes son AB 1240 Pupil Achievement State Priority Metric Definition, AB 1097 Credit Recovery Report y SB 75 Budget Bill, esta última aprobada el 12 de septiembre de 2019. La página agrega que a partir de enero de 2020 los distritos escolares deben contar con indicadores específicos en los planes locales de rendición de cuentas, en especial las escuelas chárteres, que deben otorgar información pública en páginas de internet de acceso abierto.

de gobierno encargadas de crear, implementar y administrar políticas educativas estatales” (Railey, 2017: 1).

En este documento se manifiesta que la gobernanza es una pieza clave para la relación con la autoridad, la rendición de cuentas y todas las responsabilidades atribuidas a quienes ejercen dicha autoridad. Railey cuestiona si la estructura básica de la educación y la organización de su gobernanza posibilitan alcanzar las metas estatales en la materia, además se pregunta si el trabajo de los líderes políticos a nivel estatal y local refuerzan las oportunidades de éxito de los estudiantes y la cohesión política de dicho estado, y por último, si los mandatos legislativos y las políticas regulatorias han transformado el sistema de educación estatal dándole claridad y cohesión (Railey, 2017: 6).

Para la rendición de cuentas que demanda el Estado, además de la participación de actores externos, las IES cuentan también con mecanismos internos que apoyan este ejercicio, como la revisión por pares académicos, necesaria para garantizar la calidad de la educación. Es decir, en las universidades se han creado mecanismos que atienden las necesidades del Estado en cuanto a la transparencia, ya que las IES cuentan con medios efectivos, propios de las entidades académicas, y cuyos trabajos se realizan en un contexto de autonomía y responsabilidad.

El compromiso social de las universidades y su administración

El Departamento de Educación de Estados Unidos ha asumido distintos retos desde la declaración de los derechos civiles, cuando el entonces presidente Jimmy Carter (1977-1981), su creador, afirmó que la misión de dicha dependencia era asegurar el acceso igualitario a la educación. Unos años más tarde, el presidente George H. W. Bush (1989-1993) dio a conocer que sus propuestas educativas estaban ligadas por un conjunto de principios, como que el gobierno federal debía ser lo suficientemente humilde para mantenerse al margen del funcionamiento diario de las escuelas locales; lo suficientemente inteligente como para otorgar a los estados y distritos escolares más autoridad y libertad, y lo suficientemente fuerte como para requerir un rendimiento probado a cambio. El papel federal en la educación, dijo, era

fomentar la excelencia y desafiar el fracaso con estatutos y opciones. El papel federal en la educación no era servir al sistema, sino a los niños (*New York Times*, 1999: s. p.)

Como hemos sostenido a lo largo de este libro, dentro de su organización administrativa la universidad debe continuar operando con una perspectiva socioeconómica que le otorgue plusvalía al conocimiento, entendido como un bien para el desarrollo de las industrias y de la sociedad. En ese contexto, existen ideas, a veces contrapuestas, en torno a esta concepción de la educación superior como un bien y a los recursos privados y públicos, así como respecto a mantener una autonomía para expandir la productividad académica en relación con algunos valores centrales de la educación superior liberal.

La política pública educativa ha subrayado la importancia de la participación de distintos actores gubernamentales y no gubernamentales en el diseño de proyectos socioculturales y económicos que den respuesta a las transiciones exigidas por la globalización. A esto habrá que sumar los espacios digitales y de formación que enuncian nuevas dinámicas por medio de plataformas que vehiculen los avances tecnológicos de las empresas, que faciliten el comercio internacional y apoyen el diseño de la empresa que pretenden configurar en el presente siglo.

En el futuro, posiblemente tendremos mayores conocimientos sobre fenómenos de gran impacto como las epidemias y pandemias (léase la actual de Covid-19) y que afectan la realidad socioeconómica de nuestros países, así como los modelos de desarrollo seguidos en las últimas décadas. A pocos días de la declaración de la pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud, volvió la incertidumbre sobre la naturaleza del conocimiento y su potencial para contrarrestar los retos afrontados por las entidades públicas, incluidas las IES, en el contexto de crisis mundiales, regionales, nacionales y locales.

Las comunidades científicas nuevamente se reconocen y legitiman en el entorno de la investigación frente a fenómenos de salud pública, economía social y desarrollo, que no siempre son expresados con base en modelos y tipologías existentes en las democracias. Una mejor comprensión de nuestro entorno desde las IES podría dotar de mayores expectativas a la vida humana en cuanto a su capacidad de comunicar el saber y mejorar los servicios públicos y privados a través de un mayor conocimiento de los sistemas políticos y económicos, que afectan nuestra vida diaria.

En ese tenor, y retomando el tema de la economía del conocimiento, podríamos recordar que ésta ha pasado por tres fases: el abordaje teórico a partir de autores como Joseph Schumpeter, Robert Solow y Robert Barro; su implementación desde los años noventa, tras la declaración de la OCDE (1996) sobre la necesidad de crear una economía del conocimiento a nivel global organizada por regiones económicas, trazadas desde la lógica del neoliberalismo, como la de Norteamérica con el TLCAN y la Unión Europea (UE). La tercera fase consiste en la revisión teórica, metodológica y práctica luego de la multicitada crisis económica en Estados Unidos, que hizo pensar en los puntos débiles de la instauración de la economía del conocimiento en IES públicas y privadas.

Podría decirse que en 2020 identificamos una cuarta fase, la que nos colocó frente a una nueva crisis sanitaria, económica y social en la región de Norteamérica, y que nos obliga a preguntarnos qué concepciones económicas y sociales han afectado el desenvolvimiento de la universidad de investigación en esta parte del mundo. Sin duda, el crecimiento de los posgrados ha sido una de las grandes estrategias del sistema de investigación de centros y universidades de Estados Unidos, a la par que han logrado mantener el interés de capitales públicos y privados, así como las plazas de tiempo completo para sus investigadores en una época en la que éstas se han reducido drásticamente en otros lugares.

En lo tocante a la relación entre el desarrollo productivo y las universidades en el contexto de la economía del conocimiento, cabe destacar que en Estados Unidos los distintos actores de las IES, y particularmente de las universidades de investigación, buscan nuevos métodos de innovación científica estratégica que permita hallar un equilibrio entre la productividad, la innovación y lo social; éste es el gran reto de la educación superior, pues la desigualdad económica sigue siendo un problema y conlleva, entre otros escenarios, a un acceso inequitativo a los servicios educativos de nivel superior en casi todo el mundo.

Por su parte, el financiamiento de las universidades públicas y privadas en Estados Unidos sigue siendo uno de los retos principales para las comunidades, aunque desde la segunda posguerra se hayan ido creando programas y planes de acción afirmativa para resolver el tema del acceso a la educación superior; no obstante sigue siendo uno de los grandes problemas nacionales y se refleja una y otra vez en los discursos electorales, incluyendo los de 2020.

Algunos aportes de las políticas públicas de Estados Unidos en el campo de la educación superior han generado interés en países de la OCDE, como México y Chile, sobre todo en lo tocante al otorgamiento de recursos públicos a una población específica vulnerable mediante acciones afirmativas que han sido modelos de generación de bienestar social en la Unión Americana desde los años cuarenta del siglo xx.

El sentido de compromiso social debiera transformarse en un esquema de distribución de la justicia social más amplio acorde con la teoría de John Rawls, donde identifiquemos las debilidades de los sistemas y sus instituciones en el dominio de ciertas prácticas y políticas públicas desarrolladas en el contexto de nuevas formas de gobernanza que han transformado el papel de los académicos y reducido su poder frente a otros participantes de la gobernanza de la educación superior a nivel global.

Las grandes transformaciones en el sistema económico de finales del siglo xx obraron en favor de la integración de las universidades de Estados Unidos y dieron lugar a novedosos mecanismos de interacción entre el Estado y el mercado, los cuales han generado dinámicas de autorregulación y propiciado la intervención de actores externos a las IES, en especial en las universidades de investigación.

La gobernanza como una opción para la toma de decisiones frente a la administración e implementación de políticas públicas toma en cuenta la capacidad para centralizar decisiones en el Estado y, a su vez, descentralizarlas bajo la gobernanza de las IES. Un ejemplo de ello son las leyes que en Estados Unidos buscan promover una mayor interacción entre las universidades privadas y el capital público para favorecer proyectos que fortalezcan a instituciones de educación superior, especialmente universidades de investigación.

Éstas tienen el derecho de decidir los espacios y su agenda con base en la tradición de las propias universidades dadas las complejas estructuras de gobierno y gobernanza propios que analizamos en este libro. La apertura de las instituciones a nuevos factores (internos y externos) —tras la llegada del neoliberalismo y su reformulación y crítica actuales, así como de una economía regulada— avanza en el entendimiento de la gobernanza de la educación superior, la administración y el gobierno (autónomo) de las universidades en Estados Unidos.

Las decisiones tomadas por las universidades analizadas en cuanto a la gobernanza de la educación superior nos hablan de su diversidad y su com-

plejo proceso de integración con miras a llegar a gobernanzas compartidas. En torno a las decisiones en materia de política pública, algunas de éstas y ciertas leyes pueden lograr una mejoría en el entendimiento de la gobernanza, lo cual permitiría que se atribuyeran ciertas responsabilidades y capacidades a los actores involucrados en la toma de decisiones. Las ciudades donde se ubican las universidades de investigación desempeñan un papel fundamental en tanto espacios donde confluyen y se coordinan las decisiones y espacios públicos necesarios para concretar el desarrollo de las universidades y su interacción con medios sociales bien definidos que pueden interactuar en el entorno global, regional o local.

Las redes y regiones como Silicon Valley, que se trazan siguiendo los intereses del mercado, contrarían la lógica de una gobernanza capitalista de la educación superior, que utiliza los recursos como instrumentos de control, mientras ignora algunos mecanismos atribuibles al conocimiento del ámbito de la administración pública desde lo social. Un ejemplo claro es la historia de Silicon Valley como modelo regional de emprendimiento, único a nivel mundial, que vincula las capacidades de las universidades de investigación para el desarrollo económico con base en los clústeres; sin embargo, la falta de vigilancia de procesos sociales en estas administraciones empresariales de algunas universidades de investigación privadas de Estados Unidos, basadas en la gobernanza de la educación, es posiblemente una de las fallas principales observadas a partir de la crisis de 2008 y 2009, que también se verá al analizarse la crisis de 2020.

A partir de 2008, las transiciones debidas al mercado global han hecho que el análisis iniciado en la década pasada no haya tomado la fuerza necesaria para recuperar los valores sociales del cambio económico heredado del neoliberalismo en su forma primera. Los valores que no pudieron asentarse en dicha década ahora están siendo debatidos y encuentran obstáculos para convertirse en procesos absorbidos por la lógica de la gobernanza de la educación superior en el contexto de los gobiernos conservadores en Estados Unidos.

Quedan por analizar los espacios de confrontación presentes en las propuestas políticas de la pasada campaña presidencial de Estados Unidos, que revelan una necesidad de parte de la sociedad de distribuir mejor la riqueza y de ampliar el acceso a los servicios públicos, como la educación superior, a fin de promover un progreso y bienestar sociales que han sido pausados

por las constantes crisis económicas que impactan hasta el punto de transformar la vida de millones de jóvenes impidiéndoles disfrutar de los sistemas de educación superior y, si acceden a ellos, los mantiene en una situación de vulnerabilidad grave por medio del endeudamiento.

La OCDE ha sido un actor clave para reorientar la visión de la economía del conocimiento, la cual ha eclipsado la importancia de los bienes y servicios públicos anteponiendo el desarrollo y la cooperación económicos entre regiones como Norteamérica y la Unión Europea. En ese contexto, ajustar las agendas para trabajar en reducir las desigualdades en todo aquello que incide en el desarrollo humano debe ser una prioridad hacia el 2030 para cualquier institución de educación superior de Estados Unidos y de todos los países que conforman la OCDE, asumiéndose como un bloque de países modelo de economías liberales.

En esta evolución de la universidad con nuevos entornos socioeconómicos que nos han propuesto los organismos internacionales de acuerdo con la fórmula de innovación y desarrollo (I+D), con sistemas para tal fin abiertos y cerrados al mercado, quienes trabajamos en las IES consideramos que éstas merecen una mayor atención y contar con una metodología propia que las analice y al fin reconocer que “nuestra revolución académica” no está centrada en la apertura del mercado, sino hacia nuevas gobernanzas del conocimiento que promuevan prácticas sostenibles para el beneficio de las comunidades, que permitan la integración de la sociedad civil y mejoren las estrategias de desarrollo con base en el cuidado de las sociedades y el medio ambiente.

Éste debe ser un esfuerzo presente en nuestras universidades de investigación de la región de Norteamérica. La universidad como institución social debería ser capaz de reconocer cuáles son los entornos socioeconómicos actuales que la circunscriben, pero también le abren oportunidades, por medio de la reflexión histórica, sociológica o económica, a través de modelos como el de sistemas de innovación abiertos y cerrados, para establecer mejores mecanismos de producción y transferencia de conocimiento no sólo para fines meramente económicos, sino incluyendo como interés fundamental el desarrollo social.

La sociedad civil aún tiene mucho qué hacer en esta fase de las gobernanzas —la neoliberal, la del conocimiento y la académica (de las universidades de investigación)— en lo tocante a financiamiento, sobre todo el de carácter público, en la discusión sobre cómo se debe distribuir de mejor ma-

nera la riqueza de los países occidentales que han conformado una tradición en ciencia y conocimiento, compartida de manera crítica en algunas universidades de América Latina.

La visión de un país desarrollado como Estados Unidos nos abre las puertas a la comprensión de problemas vigentes en las universidades de investigación con miras a transformar proyectos de educación tradicional a través de la conformación de incubadoras de empresas tecnológicas y parques como Silicon Valley, la generación de nuevos saberes y tecnología autosostenible, que nos permita reducir la dependencia de la inversión privada y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante el progreso tecnológico y el fortalecimiento de nuestras universidades y gobiernos.

En los modelos revisados, los cambios, en ciertas ocasiones, han sido favorables para el financiamiento de proyectos, pero muchas otras han obrado en detrimento de la evolución de los individuos y las poblaciones más vulnerables, dejándolas sin acceso a una educación de calidad, afectadas por la carrera en pos de un conocimiento universitario orientado a favorecer a grandes trasnacionales. Como conclusión podemos decir que, en Estados Unidos, la federación ocupa un lugar importante en el entorno de la gobernanza de la educación superior, por lo que este Estado-nación cuenta con espacios importantes para la toma de decisiones en las distintas instancias de poder y de representación en las IES públicas y privadas que están bajo su jurisdicción y que juegan un papel importante en la gobernanza de la educación superior y el conocimiento.

Un ejemplo de ello son los distritos escolares que se favorecen con estas decisiones, al encontrar espacios de transición entre la educación primaria y secundaria hacia la superior como vía para concretar proyectos educativos de los niños y jóvenes de Estados Unidos. Los proyectos que abarcan desde la instrucción básica sin duda incidirán en la toma de decisiones de los jóvenes en 2030, por lo cual habría que repensar los sistemas de educación básica y los valores promovidos desde esa etapa en nuestra región, Norteamérica.