

La educación superior en México

Persistencia y transformación de las políticas en el último cuarto de siglo

Armando Alcántara

Cualquier evaluación de la educación pública mexicana exige considerar la rémora que representa el sexenealismo presidencialista. El empeño del ejecutivo en turno de darle un sello propio a la política, ha impuesto la tradición nefasta de cambiar las prácticas educativas cada seis años sin que medie un estudio de su pertinencia e impidiendo que los esfuerzos sean sostenidos.

Josefina Zoraida Vázquez

Introducción

Este capítulo pretende dar cuenta de las políticas de educación superior desarrolladas a lo largo de los últimos 25 años. Como su título lo indica, se centra en el examen de cuáles han seguido un curso regular a lo largo de este periodo y cuáles han sido modificadas. Asimismo, siguiendo el epígrafe, el análisis y la valoración de las políticas ha seguido la periodicidad sexenal, marca que distingue a las diferentes administraciones federales que han gobernado al país en el transcurso de su historia moderna.

Durante las últimas décadas, la educación superior en México ha experimentado grandes transformaciones en su tamaño y complejidad. En pocos años ha pasado de ser un sistema que atendía a unos cuantos miles de estudiantes, concentrado en universidades e instituciones tradicionales, unas cuantas carreras y aglomerado en unas pocas ciudades, a uno que atiende a poco más de dos millones y medio de jóvenes, que muestra una amplia diversidad institucional, que ofrece programas en casi todas las

áreas del conocimiento imaginables y que cuenta con establecimientos en todas las entidades del país.

Pese a haber dejado de ser el vehículo de movilidad social por excelencia para las capas medias y bajas de la población, su demanda sigue en ascenso. Si bien el crecimiento demográfico ha disminuido, el grupo de edad de 19 a 23 años sigue en plena expansión y continúa demandando mayor acceso a la enseñanza superior. Los jóvenes y sus familias siguen confiando en que contar con un grado universitario es el mejor instrumento para competir con mayores ventajas en el mercado laboral.

El mundo y las instituciones de educación superior (IES) muestran una complejidad sin precedente. De manera similar, fenómenos y procesos inéditos se han extendido por todo el planeta. Procesos como la ya mencionada expansión y otros como la evaluación, diversificación, flexibilidad curricular, privatización e internacionalización, han tomado carta de naturalización. Algunos de ellos comenzaron a ser implementados desde la década de los ochenta y, en algunos casos, continúan hasta hoy con mayor impulso.

Para cumplir con los propósitos de este trabajo, se ha dividido en varios apartados: el primero describe el estado actual de la educación superior en el país, así como los avances e insuficiencias del sistema, y el panorama de la cobertura y equidad del sistema. Los tres siguientes se ocupan de analizar cuatro sexenios en los que se crearon y evolucionaron los instrumentos de política basados en la planeación y la evaluación, los cuales persisten hasta la fecha. La quinta parte atiende las políticas de educación superior propuestas por algunos organismos internacionales, particularmente la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), de la cual México es miembro desde 1994¹. El sexto apartado se cuestiona la existencia de una política de Estado en materia de educación superior. En este sentido, se plantea si es suficiente o no la continuidad de algunos instrumentos de política que han trascendido diversas administraciones federales, pero que no se han plasmado en cambios legislativos. Finalmente, se plantean varias conclusiones derivadas de lo tratado en los diferentes apartados.

Panorama actual de la educación superior

El sistema de enseñanza superior en México es hoy en día, amplio y diverso. Lo conforman instituciones públicas y privadas, tales como universidades, institutos tecnológicos, universidades tecnológicas, universidades politécnicas, universidades pedagógicas, universidades interculturales, centros de investigación, escuelas normales y

1- La OCDE se ha convertido en el principal “*think tank*” en materia de educación para muchos de los países que la integran, desplazando a otros organismos como la UNESCO, e influyendo fuertemente en el diseño y puesta en marcha de políticas educativas en el nivel superior.

centros de formación especializada. Los datos del ciclo escolar 2005-2006 muestran una matrícula total de 2,613,466 estudiantes; un número de planteles (escuelas) que asciende a 5,116 unidades y 259,884 profesores (Sexto Informe de Gobierno, 2006). Además, según datos de 2004-2005, en el país había 2,107 IES y el sistema público atendía al 67.3% de la matrícula total en los niveles de pregrado y posgrado. El actual número de IES contrasta fuertemente con el que existía en 1950: 39, siendo de ellas 31 públicas (ANUIES, 2006).

Cuadro 1
Matrícula de Educación superior, ciclo escolar 2005-2006

Nivel	Público	%	Privado	%	Total	No escolarizado	Total Educ Superior
Licenciatura y Técnico Sup Universitario	1'467,023	68.2	683,539	31.8	2'150,562	148,154	2'298,716
Educación normal	94,051	66.1	48,206	33.9	142,257	---	142,257
Posgrado	86,037	55.9	67,870	44.1	153,907	18,586	172,493
Total	1'647,111	67.3	799,615	32.7	2'446,726	166,740	2'613,466

Fuente: Sexto Informe de Gobierno (2006) y Formato 911.

Tal como se aprecia en el **Cuadro 1**, la matrícula pública comprende el 67.3% y la privada el 32.7%. Esta proporción es inversa a la del número de instituciones, ya que las privadas equivalen a dos tercios del total. Ello es así porque la mayoría de estos establecimientos son pequeños y atienden a una cantidad reducida de estudiantes, muchos de ellos ofrecen sólo uno o dos programas académicos (ANUIES, 2006, pp. 34 y 35).

Un desglose del número y tipo de instituciones de educación superior existentes hasta 2005, se muestra en el cuadro 2.

Cabe destacar que el crecimiento y la diversificación del sistema de educación superior han sido el producto de una fuerte demanda social de estudios superiores, ya sea por la vía de las instituciones públicas o privadas. Sin embargo, el asunto crítico es el nivel de calidad y pertinencia de la oferta educativa, tal como se ha expandido y diversificado. Por el lado del sector público, en los últimos 15 años el gobierno federal ha impulsado la creación de nuevas instituciones en todo el país. No obstante, ha sido en el sector privado donde se ha dado el mayor crecimiento de establecimientos de educación superior. Como se mencionó antes, un número muy considerable de éstos son muy pequeños (500 estudiantes y a veces menos) y ofrecen una gama muy reducida de carreras principalmente en las disciplinas económico-administrativas y humanísticas.

2 - Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

3 - Universidades Públicas Estatales (UPES), Universidades Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS),

Cuadro 2
Número de Instituciones de Educación Superior, 2005

IES Públicas	
Universidades	126
Federales ² (UNAM, UAM, UPN)	3
Estatales ³ (UPES)	34
Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS)	28
Universidades Tecnológica (UT)	60
Universidad Autónoma de la Ciudad de México	1
Tecnológicos	214
Instituto Politécnico Nacional (IPN)	1
CINVESTAV (Centro de Investigación y Estudios Avanzados)	1
CIDET (Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico)	1
CENIDET (C.. Nac. de Investigación y Desarrollo Tecnológico)	1
CIIDET (Centro Interdisciplinario de Investigación y Docencia en Educación Técnica)	1
Institutos Tecnológicos (Federales)	77
Institutos Tecnológicos Agropecuarios	20
Institutos Tecnológicos de Ciencias del Mar	6
Instituto Tecnológico Forestal	1
Institutos Tecnológicos de Estudios Superiores (ITES)	106
Centros CONACyT	27
Escuelas Normales	254
Otras IES públicas	78
Total IES Públicas	699
IES PARTICULARES	1,408
TOTAL DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	2,107

Fuentes: Registro de Instituciones (ANUIES), Formato 911 y Subsecretaría de Educación Superior.

Asimismo, debido a la ausencia de mecanismos de coordinación y planeación de la educación superior en los gobiernos de una gran parte de las entidades federativas, las decisiones de crear nuevas IES y otorgarles el registro respectivo, no siempre guardan relación con un plan de crecimiento racional basado en las necesidades sociales. También es digno de considerar un aspecto de confusión para la sociedad, en el hecho de que los términos usados para designar a una IES (universidad, instituto, escuela o centro) no reflejan con claridad su naturaleza. La palabra “universidad” se ha empleado con tanta laxitud que se aplica tanto a las universidades públicas federales y estatales,

con numerosos programas de licenciatura y de posgrado, actividades de investigación y difusión cultural, como a pequeñas instituciones que sólo ofrecen unos cuantos programas de licenciatura. Para tratar de solventar esta situación, la ANUIES ha desarrollado una tipología que permite clasificar en forma más precisa las IES, de acuerdo con las funciones que realizan y los grados académicos que ofrecen. Dicha tipología comprende seis tipos de instituciones, tres de los cuales desarrollan actividades tanto de docencia como de investigación, y los otros tres sólo imparten docencia⁴ (ANUIES, 2006).

Avances e insuficiencias del sistema

Entre los avances que presenta el sistema de educación superior en los últimos años—a juicio de la ANUIES—se encuentran la amplia oferta de estudios en las diversas entidades federativas del país, la cual constituye la base para integrar sistemas estatales de enseñanza superior. Asimismo, las universidades tecnológicas y politécnicas guardan una estrecha vinculación con los sectores productivos de las regiones correspondientes. También los institutos tecnológicos han conformado un sistema que pretende lograr la innovación y el desarrollo institucional. Además, las universidades interculturales — de reciente creación — constituyen un nuevo modelo de formación “orientado al diálogo entre culturas y favorecer la incorporación de estudiantes indígenas a la educación superior”⁵ (ANUIES, 2006, p. 21). Por su parte, las escuelas normales ha sido incorporada formalmente al sistema de educación superior y se ha puesto en marcha un programa que atiende a la actualización de profesores, directivos y autoridades de las escuelas normales.

Ha habido también avances en las formas de cooperación internacional, se han fortalecido los mecanismos de vinculación con empresas, comunidades y organismos sociales, en un intento por atender las demandas sociales (pertinencia) y servir mejor a la sociedad. Del mismo modo, se ha mantenido en operación el *Programa para el Mejoramiento del Profesorado* (PROMEP), cuya finalidad es impulsar la formación y actualización de los profesores de nivel universitario mediante el otorgamiento de becas para cursar estudios de maestría y doctorado en instituciones nacionales y extranjeras. Asimismo, ha crecido el número de investigadores en ciencias y humanidades, al igual que la cantidad de tecnólogos. Esto se ha visto reflejado en el aumento en el número de miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI)⁶.

4 - IES con docencia e investigación: 1) IES dedicadas primordialmente a la investigación, con docencia de posgrado (IIDP); 2) IES con investigación y docencia de licenciatura y posgrado hasta doctorado (IDILD); 3) IES con investigación y posgrado de licenciatura y de posgrado hasta maestría (IDILM). IES únicamente con docencia: a) IES con docencia de licenciatura y posgrado profesionalizante hasta maestría (IDLm); b) IES con docencia sólo de nivel licenciatura (IDEL); c) IES con docencia de nivel técnico superior (IDUT) (ANUIES, 1998).

5 - Véanse también Mato (2005), Muñoz (2006) y (Alcántara, 2008).

6 - Según el dato más reciente (2007), el SNI cuenta con 14,681 miembros.

Por el lado de la evaluación, se ha puesto en marcha una serie de procesos y organismos de evaluación, acreditación y certificación. A partir de 2001, se articuló también un conjunto de políticas de modernización en el *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional* (PIFI), por medio del cual se amplió y mejoró la infraestructura física (instalaciones, bibliotecas, equipos de cómputo, laboratorios y talleres). Asimismo, el PIFI favoreció el mejoramiento de las actividades sustantivas, la innovación curricular, el establecimiento de modalidades educativas no escolarizadas, el desarrollo de métodos centrados en el aprendizaje y la elevación de la calidad de los procesos educativos. A su vez, las IES privadas académicamente consolidadas, han elaborado programas para incrementar y asegurar la calidad de sus actividades académicas a fin de impactar en el nivel de la planta docente, la infraestructura de apoyo al aprendizaje, el desarrollo del posgrado, la investigación, la vinculación y la difusión, al igual que en la evaluación y la acreditación de sus programas de estudio.

En los años recientes, el tema de la equidad ha sido atendido mediante la ampliación del acceso y la permanencia en la educación superior para estudiantes de escasos recursos a través del *Programa Nacional de Becas para Educación Superior* (PRONABES). En este mismo tenor, se han desarrollado otros programas de apoyo a los alumnos, como es el caso de los programas de tutorías y el *Programa de Apoyo a Estudiantes Indígenas en Instituciones de Educación Superior*. Finalmente, se realizaron cambios en los sistemas de pensiones de las universidades públicas estatales y se canalizaron recursos para reducir los pasivos que más impactan las finanzas institucionales (ANUIES, 2006).

No obstante los logros y avances anteriormente citados, el sistema también enfrenta un conjunto de limitaciones e insuficiencias. En primer lugar, existe una escasa correspondencia entre las actuales formas de coordinación y el tamaño y diversidad del sistema de educación superior. Asimismo, también se carece de una adecuada articulación con los niveles educativos anteriores, particularmente con el medio superior. Además, la rigidez del sistema dificulta la movilidad de estudiantes y profesores, y, por otro lado, la cobertura y equidad social son todavía limitados. Persisten también altos índices de abandono escolar y baja eficiencia terminal, junto con el mantenimiento de niveles desiguales de calidad y pertinencia académica entre las IES y a su interior.

Se observa, igualmente, una falta de articulación y el alejamiento de los propósitos originales de diversos procesos de evaluación, así como la carencia de una política general y de instrumentos idóneos para la renovación de la planta académica y para la jubilación adecuada del personal. Del mismo modo, se aprecian insuficiencias y poco impacto en las políticas para impulsar la investigación científica y tecnológica, y en la formación de personal académico de alto nivel. Débiles también han sido las políticas de vinculación y transferencia tecnológica con el sector productivo. A su vez, el finan-

ciamiento público otorgado a la educación superior ha sido insuficiente y se ha carecido de criterios idóneos para su distribución y ejercicio. Por último, se observa una falta de articulación entre los mecanismos y las estrategias para la obtención de información útil, válida y confiable sobre la educación superior (ANUIES, 2006).

Cobertura y equidad

Por otro lado, el nivel de cobertura se considera actualmente como un indicador del desarrollo de un país. Ello es así, en primer lugar, porque hace referencia a las capacidades nacionales de formación de profesionales, técnicos y científicos en que se sustentan la competitividad y el crecimiento de la economía. En segundo término, porque expresa la medida en que las sociedades son capaces de responder a la demanda social de ofrecer a las nuevas generaciones oportunidades y opciones de formación adecuadas y suficientes. En tercer lugar, porque da cuenta de la prioridad que los Estados asignan a la formación de personas capacitadas y al bienestar social.

Un documento elaborado por la ANUIES a finales de los años noventa (ANUIES, 2000) planteó como prioridad el alcanzar niveles de cobertura de la educación superior comparables con los alcanzados por los países desarrollados. El diagnóstico contenido en dicho documento mostraba que no obstante el crecimiento sostenido de la oferta a partir de la segunda mitad del siglo XX, de los repetidos esfuerzos por mejorar la distribución territorial mediante políticas de descentralización y desconcentración, y pese a las distintas estrategias de diferenciación curricular intentadas, el sistema seguía manifestando un insuficiente nivel de cobertura, una excesiva concentración de la matrícula en las licenciaturas universitarias y en reducido número de carreras, y la persistencia de desiguales niveles de atención entre las entidades federativas. En la actualidad el nivel de cobertura asciende al 25 por ciento del grupo de edad de 19 a 23 años; es decir, sólo uno de cada cuatro jóvenes tiene acceso a alguna IES. De acuerdo con el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, se aspira a llegar a cubrir el 30 por ciento de la demanda del grupo de edad en el 2012 (Poder Ejecutivo Federal, 2007).

En virtud de la importancia que la educación superior ha venido cobrando como el ámbito más adecuado para la generación, transmisión y difusión de los conocimientos que las naciones requieren para avanzar en su desarrollo, cada vez gana más terreno la perspectiva de considerar el acceso de la población demandante como un derecho social. Además, los propios organismos multilaterales enfatizan la urgencia de aumentar las oportunidades de acceso y mejorar las condiciones que permitan la permanencia y conclusión de los estudios de nivel universitario, no sólo por los beneficios que obtienen quienes ingresan al sistema y consiguen terminar sus estudios, sino

porque la formación de una sociedad bien educada genera bienes de tipo económico, cultural social y político, que finalmente, benefician a la sociedad en su conjunto (The Task Force on Higher Education and Society, 2000).

Bajo la premisa anterior, se considera a la educación superior como un bien público y muchos gobiernos tratan de impulsar, mediante las políticas públicas, los medios e instrumentos que faciliten el ingreso, la permanencia y la culminación de los estudios en este nivel educativo. A este respecto, la propia UNESCO ha señalado que, en concordancia con Declaración Universal de los Derechos Humanos:

El acceso a los estudios superiores debería estar basado en los méritos, la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los aspirantes y, en la perspectiva de la educación a lo largo de toda la vida, podrá tener lugar a cualquier edad, tomando debidamente en cuenta las competencias adquiridas anteriormente. En consecuencia, en el acceso a la educación superior, no se podrá admitir ninguna discriminación fundada en la raza, el sexo, el idioma, la religión o en consideraciones económicas, culturales o sociales, ni en incapacidades físicas (UNESCO, 1998).

En cuanto a la equidad en el acceso a la enseñanza superior, la propia organización señala que,

(...) debería empezar por el fortalecimiento y, de ser necesario, una nueva orientación de su vinculación con los demás niveles de enseñanza, y más completamente con la enseñanza secundaria (...) el acceso a la enseñanza superior debería seguir estando abierto a toda persona que haya finalizado satisfactoriamente la enseñanza secundaria u otros estudios equivalentes o que reúna las condiciones necesarias en la medida de lo posible, sin distinción de edad y sin ninguna discriminación.

Se debe facilitar activamente el acceso a la educación superior de los miembros de algunos grupos específicos, como los pueblos indígenas, las minorías culturales y lingüísticas, de grupos desfavorecidos, de pueblos que viven en situación de ocupación y personas que sufren discapacidades, puesto que esos grupos, tanto colectiva como individualmente, pueden poseer experiencias y talentos que podrían ser muy valiosos para el desarrollo de las sociedades y naciones. Una asistencia material especial y soluciones educativas pueden contribuir a superar los obstáculos con que tropiezan esos grupos tanto para tener acceso a la educación superior como para llevar a cabo estudios en ese nivel (UNESCO, 1998).

En congruencia con ese espíritu, organizaciones nacionales como la ANUIES conciben la educación superior como una forma de ampliar las oportunidades vitales de los individuos y una vía a disposición de la sociedad para reflexionar sobre sí misma en un entorno cada vez más complejo y dinámico. En consecuencia, se considera necesario ofrecer a los jóvenes – y no sólo a ellos, sino a los ciudadanos en general – un espacio para el desarrollo personal y profesional que valore la libertad, el desarrollo cultural y la cohesión social. Una concepción más completa debería considerar a aquellos grupos y miembros de sectores desfavorecidos de la población, como los pueblos indígenas y las personas con necesidades educativas especiales.

Políticas de educación superior en los planes de gobierno 1982-1988 y 1988-1994

Es relevante el estudio de estos dos sexenios, porque en ellos se originaron las políticas basadas, primero en la planeación y posteriormente en la evaluación de actores e instituciones. Acosta (2000) señala que durante las décadas de los ochenta y noventa, las relaciones entre el Estado y las universidades sufrieron un proceso de transformaciones significativas que alteraron los patrones tradicionales para darles un nuevo orden y sentido. También apunta que en el contexto latinoamericano, el impulso para los cambios en las reglas, contenidos o procedimientos que rigen las relaciones entre el Estado y la universidad, cuyo propósito era mejorar la calidad académica y los niveles de equidad y eficiencia de los sistemas nacionales de educación superior, provino de una crisis de la estructura de relaciones que dominó durante un largo ciclo la lógica de los intercambios entre dichos actores (las universidades y el Estado). Así, "...mediante diversos instrumentos de política, los actores estatales intentan coordinar con las universidades estrategias y acciones para regular, ordenar o reformar el desempeño de los instituciones y sistemas de educación superior" (Acosta, 2000, p. 23).

En el caso mexicano, Acosta argumenta que la lógica de los intercambios entre los actores se reestructuró de modo acelerado en el periodo 1982-1994. En el contexto de la crisis económica que caracterizó esa época, generada por la deuda externa, las relaciones entre el Estado y los sistemas e instituciones de educación superior comenzaron una nueva etapa vinculada a la relación entre planeación, evaluación y financiamiento. El sector de las universidades públicas fue el que con mayor fuerza resintió las alteraciones en las formas de acción e intervención pública que ocurrieron en la región durante el periodo arriba mencionado.

Los gobiernos federales de esos años estuvieron encabezados por los presidentes Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). En ambas administraciones, subraya Acosta, las políticas educativas compartieron el propósito de plantear un nuevo marco para las relaciones entre el Estado y las universidades, basado en una activa intervención gubernamental en la regulación del crecimiento y las orientaciones generales de las universidades públicas mexicanas. Asimismo, fueron estas instituciones las que aparecieron no sólo como las destinatarias de las políticas⁷ estatales de educación superior durante el periodo en cuestión, sino también como los interlocutores naturales que tenía el Estado para la construcción de sus políticas.

El autor antes mencionado diferencia las estrategias seguidas por cada una de las administraciones del periodo 1982-1994. El gobierno delamadridista (1982-1994) constituyó una etapa de reestructuración estatal en el ámbito económico que tuvo efectos muy significativos para otras esferas, como la educativa. Fue un sexenio caracterizado por fuertes restricciones financieras y constreñimientos derivados de las prioridades económicas, lo que explica la debilidad estatal en la instrumentación de políticas eficaces de regulación del sistema nacional de educación superior. Acosta subraya que el carácter “indicativo” de muchas de las políticas del sexenio ilustra de manera concisa la incapacidad o debilidad del Estado para poner en práctica sus políticas.

Por otro lado, luego de superar una crisis política por el controversial resultado de las elecciones presidenciales, el sexenio salinista (1988-1994), llevó a cabo una política más agresiva y decidida hacia las universidades, basada en la evaluación asociada al financiamiento. En un contexto económico más favorable, señala Acosta, con una nueva generación de políticas de ajuste y estabilización, el Estado pudo contar con mayores recursos económicos y de autoridad para instrumentar las políticas de educación superior.

Sin embargo, pese a constituir dos momentos distintos, para Acosta ambos pueden considerarse como un solo ciclo de políticas hacia las IES. Para él, es posible distinguir analíticamente dos dimensiones de las políticas gubernamentales del periodo 1988-1994: la dimensión discursiva y la dimensión operativa. En el primer caso, la integran dos ejes que se suceden en el tiempo y dominan las acciones gubernamentales: el de la planeación (1982-1988) y el de la evaluación (1988-1994). A dichos ejes corresponden instrumentos de política específicos como son el Programa Nacional de Educación Superior (Pronaes) (1984-1985), el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) (1984), el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (Proides) (1986-1988), el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes) (1990), y el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (Supera) (1994-1995).

7 - Un acontecimiento que agravó la situación económica fue el terremoto ocurrido en septiembre de 1985 (de 8.1 grados en la escala Richter), que sacudió a la parte central del país, incluyendo la Ciudad de México, causando varios miles de muertos y grandes daños a incontables edificios y a la infraestructura básica.

Tal como se señaló anteriormente, al inicio del periodo 1982-1988, el gobierno y el sistema político mexicano pasaban por una de las etapas más difíciles de las últimas décadas.⁸ En ese contexto, la educación superior entraba en la agenda de temas gubernamentales, como un elemento relativamente secundario frente a las graves y complejas presiones que enfrentaba la administración federal para reestructurar la economía y sentar las bases de un nuevo modelo económico. A pesar de ello, el gobierno delamadridista señalaba que la educación en general del país requería de una “revolución educativa” que revalorara el sentido y la orientación del sistema público en esa materia (Acosta, 2000).

Hasta principios de los años ochenta, el panorama de las políticas públicas en materia de educación superior había sido el resultado de varias décadas de expansión no regulada de este sector, cuyas fuerzas motrices fueron la creciente y en algunos periodos explosiva demanda social de educación superior y un sostenido financiamiento estatal a las instituciones de educación superior. Fenómenos como masificación, burocratización, desequilibrios en la expansión de la matrícula, crisis financiera combinada con escasa efectividad de los intentos por planificarla, politización y sobre ideologización de no pocas universidades, pérdida del sentido académico de las funciones sustantivas en muchas instituciones, junto a una importante complejización del sistema, y una marcada tendencia a la diferenciación de los establecimientos, y logros indudables de la universidad como vehículo de movilidad social, constituían la densa y compleja red de cuestiones que el nuevo gobierno debería enfrentar (Acosta, 2000).

De acuerdo con el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, los tres propósitos del gobierno federal al plantear las políticas públicas en materia de educación superior eran: 1) propiciar un crecimiento más equilibrado y ordenado de la matrícula de los niveles medio superior y superior; 2) la vinculación más estrecha entre los planes y programas de educación superior con las necesidades de desarrollo de la sociedad; y 3) establecer mecanismos de coordinación con el sistema nacional y los sistemas estatales de planeación del desarrollo. Los propósitos anteriores se enmarcaron en el respeto pleno a la autonomía universitaria (Poder Ejecutivo Federal, 1983).

Según Acosta (2000), por medio de las políticas anteriores el gobierno del presidente De la Madrid intentaba superar la etapa de patrocinio populista que había caracterizado a las políticas de las dos administraciones anteriores (1970-1976 y 1976-1982). Para ello se introdujeron mecanismos de regulación del crecimiento de las

8 - Conviene recordar que a inicios del gobierno de Miguel de la Madrid tuvo lugar un llamado a la comunidad financiera internacional para ayudar a reestructurar el pago de los intereses de la deuda externa. El apoyo vino condicionado a la firma de una Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), por la cual se establecía el compromiso de impulsar una serie de políticas restrictivas para “ajustar” la economía mexicana, mediante la reducción de su déficit.

universidades, junto con estrategias de vinculación social y de planificación del desarrollo de las instituciones. Cabe señalar que el rasgo característico del cambio de percepción que las élites gobernantes de aquellos años, fue la preocupación por relacionar la asignación de los recursos públicos con la elevación de la calidad y eficiencia de la educación superior universitaria.

El autor señala también que al término del periodo delamadridista (1982-1988), la inflación, el estancamiento de la economía y la incertidumbre política, fueron algunos de los fenómenos que derivaron en una considerable irritación social y política en amplios sectores de la población⁹. Subraya, asimismo, que los costos del “cambio estructural” del Estado (que significó la redefinición y disminución de los límites de la intervención estatal en la economía) fueron muy altos para el sistema político mexicano, el cual había cimentado gran parte de su legitimidad en la provisión de recursos políticos al sistema, mientras que la economía distribuía beneficios a los sectores clave de la sociedad.

En lo que se refiere al ámbito presupuestal, para la educación superior, el fenómeno más relevante fue el aumento en la participación de los gobiernos federal y estatal como fuentes de subsidio a las universidades públicas, en tanto que éstas disminuyeron considerablemente la generación de recursos propios. En términos reales, el gasto público en educación superior se mantuvo promediando el 0.5% del PIB. También pudo observarse durante el periodo en cuestión, un moderado aumento de poco más del 25% en la matrícula del sistema, si bien fue superior el de las privadas que el de las públicas. En cuanto al personal académico de los establecimientos públicos, se incrementó el número de profesores e investigadores de tiempo completo, muchos de los cuales se beneficiaron de la creación del SNI. Las relaciones laborales en las IES durante el periodo 1982-1988 estuvieron caracterizadas por la contención salarial, de acuerdo con los programas de ajuste macroeconómico puestos en marcha para enfrentar la crisis del país.

Acosta considera que ante una situación como la anterior, las nuevas élites políticas fueron conquistando gradualmente espacios estratégicos en la conducción gubernamental e introdujeron una nueva visión del Estado mexicano “que incluía una concepción reformada de problemas públicos como los referidos a la educación superior y, en especial, en torno al papel y operación de las universidades públicas” (Acosta, 2000, p. 112).

9 - Tal vez su mayor expresión fue la controvertida elección presidencial de 1988, en la que se dio el triunfo al entonces candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Carlos Salinas de Gortari. El opositor candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) Cuauhtémoc Cárdenas, se dijo ganador de la contienda, y los resultados nunca fueron claros porque a la hora de contar los votos, ocurrió una “caída” del sistema de cómputo. Ello mermó considerablemente los márgenes de legitimidad del régimen salinista

El entonces candidato del PRI a la presidencia de la República, Carlos Salinas, planteó un programa de 10 puntos para modernizar la educación superior, en los que se expresaban los asuntos que integrarían su agenda para dicho nivel: 1) descentralizar el sistema; 2) vincular más estrechamente a la educación superior con las necesidades de la sociedad; 3) promover las reformas jurídicas pertinentes para sustentar el Sistema de Planeación Nacional de la Educación Superior; 4) establecer mecanismos de coordinación y concertación entre las IES; 5) revisar las formas de organización interna de dichas instituciones; 6) mejorar la calidad del sistema impulsando el posgrado, la infraestructura académica y estimulando el tiempo completo de los profesores e investigadores, así como la revisión del papel del bachillerato en el sistema; 7) definición de una política racional para el posgrado; 8) impulso a la educación superior tecnológica; 9) impulso a un sistema nacional de orientación vocacional y educativa; y 10) aumento del financiamiento al sistema de educación superior pero modificando las políticas de asignación de los recursos, cuyo criterio rector sería que recibirían mayores recursos aquellas instituciones académicas que impulsaran medidas eficaces para elevar su calidad (Salinas, 1989). Hay que precisar que esta propuesta modernizadora partía, según la retórica oficial, de dos premisas básicas: “primero, absoluto respeto a la autonomía universitaria y, segundo, reconocimiento a la obligación del Estado mexicano para promover una educación superior de calidad ante los retos que vive la nación” (Salinas, 1989, p. 62).

La agenda de los 10 puntos planteada por la administración salinista, retomaba algunos de los puntos planteados en el sexenio 1982-1988, e introducía como punto novedoso, el de la calidad relacionada con la asignación de los recursos, “punto que incluía, implícitamente, la necesidad de desarrollar una evaluación de las instituciones y del sistema en su conjunto. Pero es sólo hasta el inicio del ejercicio de la nueva administración gubernamental cuando comienza la construcción de una política de educación superior que rompe cualitativamente con las pautas seguidas en los periodos anteriores” (Acosta, 2000, p. 114). Al finalizar la década de los ochenta, las universidades públicas enfrentaban una doble presión institucional y social. Por una parte, continuaba la lenta pero persistente expansión de la demanda — aunque sin alcanzar los niveles explosivos de los años setenta — la cual dificultaba la capacidad de atención de dichas instituciones. Por la otra, la disminución de sus recursos financieros provocaba reclamos salariales de sus trabajadores académicos y administrativos, así como un silencioso deterioro de la infraestructura académica que se había construido a lo largo de su historia institucional.

Creación de Conaeva, Fomes y Supera

Como se ha venido señalando, el elemento diferenciador de la política gubernamental seguida por la administración salinista fue el de la evaluación mediante el cumplimiento de metas que garantizaran resultados estratégicos en el mediano plazo para el cambio del sistema y del modo de funcionamiento de las universidades. Ello según Acosta (2000), implicaba una regulación mucho más activa del Estado en su relación con las universidades, “pero también un fortalecimiento de los mecanismos de mercado para estimular el desarrollo de ciertas áreas de la producción académica y científica de las universidades públicas del país” (p. 116).

Con el fin de instrumentar una política basada en la evaluación, el gobierno federal propició el establecimiento de la *Comisión Nacional de Evaluación* (Conaeva) para formular las estrategias específicas para desarrollar las acciones pertinentes. En 1990 se creó el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes) como instrumento de financiamiento público para apoyar el cambio “cualitativo” de las IES y como una vía para abatir el rezago financiero derivado de la crisis y los gastos crecientes. Los recursos de este fondo se asignaban a partir de una propuesta de acción o proyecto específico y se vinculaban a los procesos de evaluación institucional. Los proyectos eran dictaminados por grupos de expertos en cuestiones académicas.

Por recomendación de la ANUIES, a finales de la gestión salinista se puso en marcha un programa dirigido especialmente a los profesores de carrera de las IES, al que se le denominó Programa de Superación del Personal Académico (SUPERA). Se reconocía así la necesidad de aumentar los niveles de formación de los profesores universitarios mediante su incorporación a programas de posgrado que les permitieran contar con mayores recursos cognoscitivos y técnicos para las tareas docentes. El apoyo para realizar estudios de maestría o doctorado consistía en el otorgamiento de becas en México y en el extranjero. A diferencia del SNI, los candidatos a participar en el programa deberían estar inscritos en un programa institucional de mediano plazo. Es decir, los recursos eran entregados a la institución, no a los individuos (Acosta, 2000).

En su balance de las políticas de educación superior durante el periodo 1982-1994, Acosta señala que los distintos instrumentos de política antes mencionados configuraron una nueva concepción de las relaciones del Estado con las universidades públicas. Asimismo, considera que las políticas instrumentadas durante el ciclo 1982-1988 lograron modificar algunas pautas de regulación del sistema de educación superior, pero no consiguieron establecer un nuevo modelo de relaciones entre el Estado y las universidades públicas: “La planeación se convirtió en el eje de sus políticas, pero fue un ejercicio débilmente respaldado por medidas adicionales que fortalecieran las intenciones planificadoras gubernamentales” (p. 119). No obstante los instrumentos

establecidos en este sexenio como el SNI, el Pronaes y el Proides abonaron el terreno para la creación de un nuevo modelo de relaciones en el que el patrocinio benigno o benevolente del Estado se transformó en una intervención activa y realmente conductora de los resultados del sistema y de las instituciones universitarias.

Acosta argumenta que precisamente las políticas educativas de nivel superior de la administración federal 1988-1994, parten de ese tránsito. Así, al combinar recursos financieros adicionales con recursos de información, las estrategias salinistas modificaron el escenario de las políticas e introdujeron un eje novedoso en las relaciones Estado-universidades: el de la evaluación ligada al financiamiento público. Dentro de este nuevo esquema el papel del Estado adquirió un nuevo perfil, al crearse nuevas condiciones y reglas para la coordinación del sistema y de las relaciones con las universidades públicas. Para Acosta (2000), la modernización evaluadora irrumpió así como un proceso acelerado de cambios que configuró, a principios de la década de los noventa, un nuevo ciclo de políticas educativas de nivel superior. La diferenciación institucional y la diversificación de las arenas de negociación son los rasgos fundamentales de este nuevo ciclo, mismos que reordenaron los intercambios con las instituciones y los actores del sistema. Bajo tales circunstancias, concluye, las universidades se vieron en la necesidad de adaptarse al nuevo esquema para aprender a jugar bajo las nuevas reglas, o enfrentarse y cuestionar las políticas elaboradas para proponer políticas alternativas (Idem).

Las políticas de educación superior del periodo 1994-2000

Si bien los resultados de la elección presidencial de 1994 no fueron cuestionados como sucedió con la de 1988, el clima político del país se vio ensombrecido por el asesinato, en marzo de 1994, del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio en una ciudad de la frontera con los Estados Unidos. Su reemplazante en la candidatura de dicho partido, Ernesto Zedillo fue electo por una mayoría indiscutible de los electores. Al igual que sus antecesores en la presidencia del país, Zedillo continuó con las políticas económicas de corte neoliberal. Aunque al final del sexenio anterior la economía había recuperado su ritmo de crecimiento, a los pocos meses de haber tomado posesión de la presidencia, a fines de 1994, ocurrió otro derrumbe en la economía del país, al que se denominó “el error de diciembre”. Uno de sus efectos más visibles fue la devaluación del peso. Tuvieron que pasar varios meses para que el país se recuperara de ese acontecimiento. Su propuesta educativa se plasmó en el *Programa de Desarrollo*

Educativo 1995-2000 (PDE) (Poder Ejecutivo Federal, 1996). El tercer capítulo de dicho programa está dedicado a la educación media y la superior.

El PDE describe las políticas, estrategias y líneas de acción mediante las que se pretende cumplir con los objetivos señalados en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*: consolidar un auténtico sistema de educación media superior y superior, que haga posible mejorar la calidad, pertinencia y equidad de la educación e impulsar la capacidad de investigación y desarrollo tecnológico mediante la ampliación de la base científica nacional. El documento menciona asimismo, que la estrategia fundamental es la creación de un Sistema Nacional de Formación de Personal Académico de las Instituciones de Educación Media Superior y Superior. Para complementar este sistema, se plantea la ampliación, diversificación y consolidación del Sistema Nacional de Evaluación de ambos niveles educativos, a fin de valorar el desempeño del personal académico, los programas, las instituciones y el subsistema de educación media y superior en su conjunto. El documento en cuestión también retoma experiencias pasadas y programas que se encontraban ya en marcha, destacando los acuerdos logrados por la ANUIES, y el Sistema de Evaluación Permanente de la Educación Superior (Sinappes).

En cuanto a la calidad del sistema, el PDE enfatiza que las limitaciones financieras de la década de los ochenta provocaron rezagos en las instalaciones y equipamiento de las IES públicas. El Fomes fue el instrumento principal para impulsar la modernización de la infraestructura de apoyo (bibliotecas, centros de cómputo, laboratorios y talleres, etc.). No obstante, fue menor el monto de los recursos destinados a elevar la calidad de la formación, actualización y profesionalización del profesorado. Además, se observó una dispersión de los programas de apoyo a la formación docente y una insuficiente evaluación de sus resultados. Asimismo, se menciona que durante ese tiempo se iniciaron los llamados “programas de estímulos” para elevar la calidad académica de docentes e investigadores, los cuales mejoraron sus percepciones económicas. Sin embargo, a pesar de que los salarios se incrementaron en ese periodo, lo hicieron en una proporción menor a los estímulos a la calidad.

También se señala la falta de estímulos para recompensar y estimular el desempeño de los estudiantes, además de que los índices de retención y eficiencia terminal no han sido satisfactorios. Otro factor identificado como limitante de la calidad del sistema es la falta de centros de investigación de alto nivel o de estudios de posgrado en algunas regiones del país, y cuando existen se carece de mecanismos de vinculación para apoyar la docencia. Por otro lado, se subraya que un elemento decisivo para elevar la calidad es la evaluación de los diversos elementos que intervienen en la educación. Algunos de ellos fueron creados al inicio de los años noventa, en el sexenio anterior. Entre ellos se mencionan: la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior

(Conaeva), el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes), los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el Padrón de Excelencia del Posgrado del CONACyT, el Sistema de Acreditación de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), y el Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Ceneval).

En lo referente a las condiciones y características del personal académico, se menciona que el porcentaje promedio de profesores de tiempo completo en la educación superior del país en ese periodo era del 27 por ciento. Su formación académica era de nivel licenciatura en el 56 por ciento, especialización en el 6 por ciento, maestría en el 14 por ciento, y apenas el 2.5 por ciento contaba con doctorado. De estas condiciones, se infería que una mayor formación académica de los docentes e investigadores constituía una condición fundamental para mejorar la calidad de la educación.

En cuanto a la pertinencia, el PDE subraya que casi la mitad de la demanda estudiantil se concentraba en el área de ciencias sociales y administrativas, particularmente en las carreras de Derecho, Contaduría y Administración. Por el contrario, las áreas de ciencias naturales y exactas, ciencias agropecuarias y humanidades, absorbían porcentajes muy bajos de la demanda (2, 3 y 3 por ciento, respectivamente). En este sentido se reconoce que la conformación de la oferta educativa de nivel superior no había considerado el comportamiento del mercado laboral ni las perspectivas reales de empleo, como base para orientar la demanda de educación superior. Además, la mayor parte de los proyectos de vinculación de las IES se habían dirigido al sector moderno de la economía, dejando de lado una relación que impulsara el desarrollo integral y sustentable de las comunidades con mayores niveles de vulnerabilidad.

Se destacan también los avances que en materia de organización y coordinación ha tenido el sistema de educación superior, gracias a las acciones emprendidas por la ANUIES, el CONACyT, el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (Cosnet) y la FIMPES. No obstante, se admite que uno de los más importantes problemas de coordinación es la falta de una adecuada relación entre las instituciones educativas, principalmente entre las que comparten el mismo ámbito regional o local. Lo mismo sucede entre los subsistemas que agrupan modalidades educativas diferentes y, en general, entre los niveles medio superior y superior.

En el rubro de financiamiento se menciona que, además de la creciente inversión del gobierno federal y los gobiernos estatales, las IES comenzaron a desarrollar esquemas para allegarse recursos propios a través de la prestación de servicios científicos y tecnológicos al sector productivo. Sin embargo, los montos de tales recursos no fueron significativos en comparación con los recibidos por el subsidio federal y estatal. Asimismo, la inversión en desarrollo científico y tecnológico se incrementó del 0.30 por cien-

to del PIB en 1990 al 0.44 del mismo indicador en 1994. Cifra, por cierto, muy baja en comparación con las economías desarrolladas, y aún con las de similar nivel de desenvolvimiento económico al de México.

Con base en el diagnóstico anterior, la administración zedillista planteó una serie de políticas generales para atender la cobertura, la calidad, el desarrollo académico, la pertinencia, la organización y coordinación. En este sentido, se decía que la política de mayor relevancia y eje del PDE en el ámbito de la educación media superior y superior, sería la formación y actualización de maestros. Se insistía también en el apoyo a los proyectos multiinstitucionales, a fin de estimular la corresponsabilidad y aprovechar la capacidad disponible en el sistema educativo. Asimismo, en las esferas de la planeación, realización y evaluación de programas conducentes al logro de los objetivos del PDE, se buscaba favorecer la comunicación, la concertación, el consenso y la corresponsabilidad de todas las instancias involucradas en la realización de programas y acciones.

Además, los consideraciones para ampliar la cobertura se basaban en cinco criterios: a) hacerlo con calidad y donde existiera un flujo consistente en la demanda; b) poner énfasis en el crecimiento de los servicios en las entidades donde los índices de absorción de estudiantes fueran inferiores al promedio nacional; c) desalentar la creación de nuevas instituciones públicas donde existiera capacidad para absorber la demanda, de acuerdo con los criterios de planeación nacional e institucional; d) buscar el desarrollo equilibrado de la oferta educativa en relación con las necesidades sociales y las aspiraciones formativas de los estudiantes; y e) considerar los mercados laborales, el desarrollo de las profesiones, los requerimientos del sector productivo, las necesidades tecnológicas y las perspectivas del desarrollo regional, entre otros aspectos.

También se pretendía apoyar las acciones institucionales orientadas a la creación de nuevas modalidades educativas, al igual que la reforma de planes y programas de estudio que tuviera como criterios cardinales el mejoramiento de la calidad de la educación, los avances más recientes en el conocimiento, la pertinencia de los programas, y la eficiencia de los recursos disponibles. De igual manera, se estimularía la autoevaluación y la evaluación externa de las instituciones, programas académicos, aprovechamiento escolar y calidad docente, así como la definición y utilización de criterios nacionales para la evaluación de la calidad, la participación de los pares y la evaluación colegiada, y la realización de estos procesos con eficiencia, objetividad y transparencia.

Se buscaba alentar la formación integral de los estudiantes con una visión humanista “y responsable frente a las necesidad y oportunidades del desarrollo de México” (p. 146). Se enfatizaría, igualmente, el desarrollo de la creatividad, el dominio del español y los pensamientos lógico y matemático, así como la habilitación en informática y

lenguas extranjeras. Asimismo, se buscaba establecer una mayor vinculación de las instituciones educativas con su entorno socioeconómico y con el sector moderno de la producción. Mediante la modernización administrativa se aspiraba a mejorar el uso de los recursos materiales y financieros. Finalmente, se hacía el compromiso de apoyar la ampliación y mejoramiento de la infraestructura, los espacios físicos y el equipamiento.

Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001-2006

El *Programa Nacional de Educación 2001-2006*¹⁰ (Pronae) del gobierno de Vicente Fox (2000-2006), plantea tres objetivos estratégicos: i) ampliar el sistema privilegiando la equidad; ii) proporcionar una educación de buena calidad para atender las necesidades de todos los mexicanos y coadyuvar eficazmente al desarrollo social y económico del país; y iii) impulsar el federalismo educativo, la planeación, la coordinación, la integración, la gestión del sistema y de sus instituciones y la participación social. Las metas a lograr en mediano plazo están contempladas en un rubro denominado *Visión de la educación superior al año 2025*, donde se establece que:

- 1) La educación superior será la palanca impulsora del desarrollo social, de la democracia, de la convivencia multicultural y del desarrollo sustentable del país.
- 2) Se contará con un sistema de educación superior abierto, flexible y de buena calidad, que gozará de reconocimiento nacional e internacional.
- 3) Las instituciones de educación superior tendrán una alta capacidad de respuesta para atender las necesidades académicas de sus estudiantes cada vez más diversos por su origen social y étnico, y formarán parte de redes de cooperación e intercambio académico, nacionales e internacionales, que sustentarán los programas de movilidad de profesores y alumnos.
- 4) El sistema de educación estará conformado por 32 sistemas estatales, contará con un amplio respaldo por parte de la sociedad y atenderá a más de la mitad de la población entre 19 y 23 años con una oferta amplia, flexible y diversificada de programas educativos en instituciones de diversos perfiles tipológicos.
- 5) La sociedad estará informada ampliamente del desempeño académico y del uso de los recursos de todas las instituciones de educación superior, con sustento en procesos consolidados de evaluación y acreditación.

10 - Como se sabe, éste fue el primer gobierno emanado de la oposición conservadora (Partido Acción Nacional, PAN), luego de casi siete décadas de dominio del PRI.

Para cumplir con el primer objetivo del Pronae (ampliación del sistema con equidad), se pusieron en marcha dos grandes acciones: el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes) y el Programa de Ampliación de la Oferta Educativa. El primero de ellos se propone ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior pública para que una mayor proporción de jóvenes en situaciones económicas adversas tengan acceso a programas de buena calidad en las diversas modalidades de la educación superior, y para que terminen oportunamente sus estudios¹¹. En cuanto al Programa de Ampliación de la Oferta Educativa, éste tiene como objetivos ampliar y diversificar la oferta educativa escolarizada, mixta y no escolarizada del subsistema público de educación superior y con ello las oportunidades de acceso al mismo, particularmente de los grupos más desfavorecidos, mejorar y cerrar brechas en las tasas de cobertura entre las entidades federativas, y contribuir a fortalecer la pertinencia del sistema de educación superior Rubio (2006).

De acuerdo con lo reportado por el autor antes mencionado, con la creación de las nuevas instituciones públicas de educación superior, así como con la ampliación y diversificación de la oferta educativa en las universidades públicas estatales, tecnológicas e institutos tecnológicos se han podido establecer las bases para incorporar a más de 250 mil nuevos lugares al subsistema público de educación superior en los próximos años.

Por lo que respecta al segundo objetivo, (proporcionar una educación de calidad para todos los mexicanos), se reconoce que la calidad y la equidad constituyen un binomio indisoluble. Por ello se ha desarrollado un conjunto de políticas cuya finalidad es promover la mejora continua y el aseguramiento de la capacidad y competitividad académicas de las IES y su participación creciente en los procesos de evaluación externa y acreditación de programas educativos y de certificación de procesos estratégicos de gestión por normas internacionales ISO 9000. Se añade que “el fomento a la mejora continua y al aseguramiento de la calidad en el subsistema público se ha propiciado mediante la realización de ejercicios de planeación estratégica participativa en las instituciones que lo conforman (Rubio, 2006).

En lo referente al tercer objetivo estratégico del Pronae (impulsar el federalismo educativo, la planeación, la coordinación, la integración, la gestión del sistema y de sus instituciones y la participación social), durante los últimos cinco años (1995-2000), la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha coordinado con los gobiernos de los estados y las IES, un conjunto de políticas y estrategias para mejorar la coordinación entre el gobierno federal y los de cada una de las entidades, fortalecer la planeación del desarrollo del sistema y su dimensión regional y propiciar la conformación de un sistema de mayor calidad, caracterizado por la colaboración y el intercambio entre las

11 - Cabe señalar que la ampliación del Pronabes estuvo en concordancia con una recomendación de los evaluadores de la OCDE, durante su visita en 1996 (Rubio, 2006).

instituciones que la integran. Para tal finalidad se ha promovido la operación coordinada de programas con los gobiernos de los estados como el Pronabes, el de Ampliación de la Oferta Educativa y el de otorgamiento del Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE), la integración de redes y consorcios que sustenten la cooperación, el intercambio académico y la movilidad estudiantil entre instituciones y sus cuerpos académicos, el fortalecimiento de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (Coepes) y la conformación de sistemas estatales de educación superior. También se creó en 2004 el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (Conaedu) integrado por los 31 secretarios de educación de los estados y el Secretario de Educación Pública del gobierno federal. Además, en enero del 2005 se crea la subsecretaría de educación superior, como parte de la reestructuración de la SEP¹² (Rubio, 2006).

Para Díaz Barriga y Mendoza (2005), durante el periodo 2000-2006 no hay modificaciones sustantivas en las orientaciones políticas y la estrategia que se establece para la educación superior articula los anteriores programas (FOMES y Promep) e impulsa el mejoramiento de la calidad de los programas educativos mediante los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI), los cuales constituyen uno de los componentes medulares del subprograma correspondiente a este nivel en el Pronae. Señalan que mediante este instrumento, se integran las etapas anteriores de las políticas del gobierno federal hacia las universidades públicas, al establecerse un esquema explícito de planeación estratégica de las instituciones y de cada una de sus dependencias, estrechándose así la vinculación del financiamiento extraordinario con los procesos de planeación y evaluación.

Asimismo, para el personal académico de las universidades públicas, principalmente para las estatales, se generalizan los Programas de Estímulos al Desempeño del Personal Académico de Carrera. Los estudiantes también han sido evaluados a partir de la creación del Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Ceneval), con el objetivo de desarrollar pruebas estandarizadas de aplicación a gran escala. En dicho organismo se crearon, inicialmente, exámenes para el ingreso a la enseñanza media superior y superior y, posteriormente, baterías de pruebas para el egreso de los estudios de licenciatura (EGEL).

Políticas para la educación superior según los organismos multilaterales

El reporte de la OCDE de 1994

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha sido el organismo internacional que ha hecho las recomendaciones más puntuales de política en el

12 - Existe a partir de esa fecha, una subsecretaría para la educación básica y normal, y otra para la educación media superior, además de la correspondiente al nivel superior.

terreno de la educación superior, debido a la pertenencia de México a esa organización. En 1994, año de ingreso a la OCDE—lo que significó para la administración salinista la entrada del país al “primer mundo”—se solicitó la evaluación del sistema nacional de ciencia y tecnología. Dicha valoración destacaba la necesidad de que el país contara con profesionales altamente capacitados en todos los campos del conocimiento, específicamente en las áreas de ingeniería y las ciencias aplicadas. También se subrayaba que si bien la matrícula de estudiantes de licenciatura era considerablemente alta para el tamaño del sistema educativo, se consideraba insuficiente en los niveles de maestría y doctorado.

Se enfatizaba asimismo que las políticas para incrementar el número de científicos en las universidades de los estados resolverían el problema de la mediocridad de la enseñanza universitaria. En este sentido, además, se destacaba que la política de evaluación realizada por el CONACyT en cuanto a la selección de los programas de posgrado de excelencia. Lo consideraban como el instrumento más efectivo para elevar la calidad de los estudios avanzados en todo el país (OCDE, 1994).

Los dictaminadores de la OCDE, a su vez, plantearon una serie de recomendaciones al conjunto de las IES en su relación con la investigación científica y tecnológica. En primer lugar, consideraron que el principio de autonomía que resguarda a las universidades de la injerencia gubernamental, no debería interpretarse de manera rígida, ya que:

En un medio en el que los recursos son escasos, el principio de la autonomía debe complementarse con el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación necesarios para facilitar las políticas de fijación de prioridades tanto en los planos federal y estatal como entre ellos. (OCDE, 1994, p. 177)

Asimismo, dado que las universidades públicas son financiadas con recursos de los contribuyentes, los examinadores exhortaron a las autoridades federales y de los estados, a fortalecer la participación de la SEP y de los gobiernos estatales con la finalidad de mejorar la coordinación, la transparencia y la responsabilidad dentro del sistema de educación superior. También propusieron la creación de una comisión nacional especial que pudiera aconsejar al gobierno y a las IES sobre el proceso de reestructuración de las grandes universidades públicas como la UNAM—principalmente en lo que se refiere a separar las escuelas de educación media superior de las de licenciatura. Sin duda, una opinión como esta no parece haber tomado en consideración los costos políticos que tendría una medida de tal naturaleza en un medio tan volátil como el de las universidades públicas mexicanas.

El grupo de evaluadores también hace diversos señalamientos y recomendaciones a los estudios de licenciatura y posgrado. En los primeros, señalan los niveles considerables de deserción (abandono) y el retraso con que un número significativo de estudiantes termina sus programas profesionales. También hacen hincapié en la necesidad de que las universidades en particular y el sistema en general, cuenten con sistema confiables de información para su propia planeación. Asimismo plantean la necesidad de multiplicar y fortalecer los centros de excelencia en investigación para que las universidades mexicanas puedan atraer no sólo a estudiantes mexicanos sino también del extranjero. En lo que se refiere a la diversificación, llaman a fortalecerla mediante las relaciones entre los institutos tecnológicos y las universidades, la agricultura y la industria. Destaca en este sentido, la creación de las universidades tecnológicas con su programa de formación de técnicos superiores universitarios en dos años.

En otro apartado, sugieren a las instituciones públicas el aprovechamiento de la experiencias que las universidades privadas, como el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), han tenido en la relación universidad-industria. Finalmente, los examinadores recomiendan al gobierno mexicano velar por que el término “universidad” no se devalúe. Para ello se debería otorgar a las universidades públicas y privadas la calificación académica sólo si garantizaran una alta calidad de educación e investigación¹³.

Los dictaminadores mencionan un tema que también ha sido controvertido en la educación superior mexicana, que es el de sugerir que los subsidios públicos a las universidades sean reemplazados por “bonos” (también conocidos como “vouchers”) a los estudiantes. Dicen haber recogido esta sugerencia de algunos miembros de la comunidad científica y tecnológica. De esa manera, argumentan, las universidades se verían obligadas a competir por los mejores estudiantes y las preparatorias por la admisión a las universidades. No obstante, advierten que “aunque los examinadores no están convencidos de que ello diera resultado, podría ser una de las pocas vías para obligar a las grandes instituciones (como la UNAM y el IPN) a volverse competitivas” (p. 179). Hay que decir a este respecto, que a lo largo de las últimas décadas el tema de los “bonos” o “vouchers” ha aparecido con cierta periodicidad, pero siempre ha sido descartado por las autoridades educativas. En la actualidad se le ha vuelto a mencionar por parte de los dirigentes de universidades privadas ante los embates de consorcios internacionales que han comenzado a adquirir grupos de universidades con presencia en varias entidades federales del país.

13 - Como se indicó en el primer apartado de este trabajo (p. 6), en México existe un uso bastante laxo del término, pues existen muchísimos establecimientos dentro del universo de establecimientos privados que se auto designan “universidades” cuando ofrecen sólo unas pocas carreras profesionales. Me parece que sistemas como el brasileño tienen una denominación más precisa de las instituciones de acuerdo con su nivel de oferta y de actividades de docencia e investigación (universidades, centros universitarios, facultades profesionales, etc.)

El reporte de 1997

Pocos años después se publicó por parte de esa misma organización, la evaluación de la educación media superior y superior (OCDE, c1997). El reporte comprende dos grandes apartados: diagnóstico y recomendaciones operativas. En el primero, se pone en evidencia el carácter heterogéneo, frágil, pobremente articulado y rígido del conglomerado de instituciones de educación media superior y superior. Se trata de un sistema que se divide en varios subsistemas, pero que no guarda integración entre sí y que no permite la movilidad horizontal de estudiantes; con diferentes formas de coordinación con las autoridades educativas y con diferentes regímenes jurídicos; con una presencia relevante de instituciones privadas; alta concentración de la matrícula en las ciencias sociales y administrativas, a lo cual se añade que el peso de las formaciones científicas y técnicas es modesto para el nivel de desarrollo económico del país. En el apartado de recomendaciones, los examinadores de la OCDE proponen cinco campos críticos en los que consideran que las reformas son notoriamente necesarias: flexibilidad, pertinencia, calidad, personal académico y recursos financieros. Para cada uno de los campos se hacen recomendaciones que van desde objetivos genéricos hasta acciones muy precisas. La difusión del documento al conjunto de las universidades públicas para dar seguimiento e informar de las acciones que atendieran a tales recomendaciones, se hizo a través de la entonces Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) (OCDE, 1997; Rodríguez, 2002)

¿Existe una política de estado en la educación superior mexicana?

Una de las definiciones de mayor consenso es la que considera a las políticas de Estado en educación superior como aquellas que cumplen con los siguientes criterios: 1) tienen una visión de largo plazo (rebasan, en el caso de México, el horizonte de los periodos presidenciales de seis años); 2) su diseño es el resultado de amplios consensos entre los diversos niveles de gobierno, grupos sociales y fuerzas políticas del país; 3) obligan a los gobiernos a considerarlas en sus planes y programas de desarrollo, y 4) la sociedad se compromete a impulsarlas en las distintas esferas de acción (ANUIES, 2006).

Por otro lado, según un informe reciente de la educación superior en la última década, una de las fortalezas de la política nacional en esa materia, ha sido la continuidad que, desde los años ochenta, han tenido sus objetivos centrales en materia de cobertura, diversificación, federalismo descentralizador, equidad, calidad, pertinencia, gestión, planeación, evaluación y coordinación, evidenciados en los programas de desarrollo del sector educativo (Rubio, 2006).

Sin embargo, no puede decirse que la continuidad de tales medidas e instrumentos signifique la existencia plena de políticas de Estado, pues además de los criterios antes mencionados, no existe ninguna garantía que así seguirán siendo al cambiar el sexenio. Podría ocurrir que, por la naturaleza misma del sistema político mexicano, alguna administración decidiera dar un vuelco de un periodo a otro. Sería necesario, como lo consideran algunos autores (Mendoza, 2004; Pallán, 2004), que las políticas se plasmaran en medidas legislativas para asegurar su continuidad y precisar las relaciones entre el Estado y las IES en temas tan cruciales como la autonomía, el financiamiento y la coordinación del sistema de educación superior.

Conclusiones

Uno de los aspectos más destacables en la educación superior mexicana ha sido el rápido crecimiento de su matrícula, particularmente en las últimas tres décadas. De ser un conjunto muy pequeño de instituciones situadas en las ciudades más grandes del país, que atendían a unos cuantos miles de alumnos, se pasó en poco tiempo a ser un conglomerado muy complejo y variado en el que coexisten instituciones públicas y privadas. El número de estudiantes atendidos en esas instituciones rebasa los dos millones y medio. Asimismo, la oferta curricular abarca hoy a casi todas las profesiones y disciplinas del conocimiento.

No obstante el veloz crecimiento de la matrícula, los niveles de cobertura del grupo de edad correspondiente, son todavía muy bajos, comparados no sólo con los países desarrollados, sino con naciones de nivel de desarrollo similar al de México. En la actualidad, apenas uno de cada cuatro jóvenes en edad de asistir a alguna IES, puede hacerlo. Dado que la meta de cobertura al término de este sexenio (2012) es del 30 por ciento, el incremento de este indicador parece ser más bien modesto.

Sin embargo, una expansión tan explosiva ha acarreado un número importante de problemas. En primer lugar, hay que señalar que el crecimiento se dio en un contexto de fuertes restricciones financieras provocadas por las sucesivas crisis económicas que han azotado al país desde hace ya más de un cuarto de siglo. Ante tan rápida expansión, los afanes racionalizadores de los gobiernos neoliberales han echado a andar una serie de políticas basadas, primero en la planeación y luego en la evaluación. Estos dos tipos de políticas han sido asociados al financiamiento institucional y al establecimiento de programas de estímulos económicos a la productividad del personal académico.

En este sentido puede notarse que los sucesivos gobiernos que han administrado el país en los últimos treinta años, han desarrollado mecanismos e instrumentos de planeación y evaluación para “dirigir o encausar” la marcha de las IES públicas mediante la asociación de dichos mecanismos al financiamiento extraordinario (y a veces también al ordinario). Ello ha significado en múltiples ocasiones, una disminución o acotamiento de la autonomía institucional, particularmente en los establecimientos universitarios públicos.

También conviene subrayar las “coincidencias” entre las recomendaciones de las evaluaciones externas realizadas por algunos organismos internacionales (como la OCDE) y las políticas instrumentadas por el gobierno para las IES públicas. Como se mencionó en la sección respectiva, estas organizaciones están jugando un papel cada vez más influyente en el diseño de políticas públicas en educación. Un ejemplo concreto fue la incorporación de las recomendaciones de los evaluadores de la OCDE al Pronae.

Dado que las políticas examinadas en este trabajo han logrado trascender varias administraciones federales de signos políticos diversos (en este caso del PRI y del PAN), no es posible vislumbrar cambios sustantivos en los próximos años. Las IES públicas mexicana siguen bailando al mismo ritmo, pues aunque la orquesta tenga músicos y director diferentes, la melodía continúa siendo la misma.

Referencias bibliográficas:

- Acosta, Adrián (2000) *Estado, Políticas y Universidades en un Periodo de Transición*, México, Universidad de Guadalajara-Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara, Armando (2008) “Exclusión e Inclusión en la Educación Superior: El Caso de las Universidades Interculturales en México”, *Inter-Ação* Revista de la Facultad de Educación de la Universidad Federal de Goiás, Brasil, 33 (1), enero-junio; pp. 49-70.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2000) *La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas Estratégicas de Desarrollo*, México, ANUIES.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2006) *Consolidación y Avance de la Educación Superior en México. Elementos de Diagnóstico y Propuestas*, México, ANUIES.
- Clark, Burton R. (1991) *El Sistema de Educación Superior. Una Visión Comparativa de la Organización Académica*, México, Nueva Imagen.
- Díaz Barriga, Ángel y Javier Mendoza (2005) “Introducción”, en Ángel Díaz Barriga y Javier Mendoza (coords.) *Educación Superior y Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, ANUIES.
- Mato, Daniel (2007) “Interculturalidad y Educación Superior en América Latina y el Caribe”, *Boletín Digital UNESCO-IESALC*, Núm. 137, junio. [<http://www.iesalc.unesco.org.ve/pruebaobservatorio/boletin137/boletinro137.html>]. Consultado: 20/08/2007]
- Mendoza, Javier (2004) “Presentación”, *Revista de la Educación Superior*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Vol. 33 (1), Núm. 129, enero-marzo, pp. 33-39.
- Muñoz, Manuel (2006) “Educación Superior y Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe”. En *IESALC-UNESCO: Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*, Caracas, IESALC-UNESCO.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (1994) *Políticas Nacionales de la Ciencia y la Tecnología. México*, París, OCDE.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (c1997) *Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación. México. Educación Superior*. París, OCDE.
- Pallán, Carlos (2004) “La Larga (y a Veces Poco Fructífera) Marcha de la Autonomía en México”, *Revista de la Educación Superior*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Vol. 33 (1) Núm. 129, enero marzo; pp. 73-88.
- Poder Ejecutivo Federal (1996) *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México, SEP.
- Poder Ejecutivo Federal (2007) *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, SEP.
- Presidencia de la República (1985) Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, en *Antología de la Planeación en México 1917-1985*. T. 14 Salud, Educación y Vivienda (1982-1985), México, Secretaría de Programación y Presupuesto, FCE.
- Presidencia de la República (2006) *Sexto Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República.
- Rubio, Julio (coordinador) (2006) *La Política Educativa y la Educación Superior en México, 1995-2006: Un Balance*, México, FCE-SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2001) *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2007) *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, SEP.
- Task Force on Higher Education and Society (2000) *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*, Washington, The World Bank.