



Ciencias Sociales Online

revista electrónica

ISSN 0718-1671

URL: <http://www.uvm.cl/csonline>

Email: jgibert@uvm.cl

Ciencias Sociales Online, Julio-Noviembre 2008, Vol. V, No. 2-3. Universidad Viña del Mar – Chile

**EL PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR 2001-2006.
NOTAS PARA UN BALANCE SEXENAL EN MÉXICO.**

The Sectorial Program of High Education 2001-2006.
Notes for a balance of six years in México.

Liberio Victorino Ramírez

Universidad Autónoma Chapingo – México

victorinoz05@yahoo.com.mx

José Antonio Gómez

Universidad Autónoma del Estado de Morelos – México

Lilia Lechuga Ortíz

ISCEEM, Toluca, México

RESUMEN

En el ámbito de la investigación sobre políticas públicas en educación superior, es poco frecuente que en el sexto año de una administración gubernamental se realice un examen sobre el impacto de las principales políticas del Estado hacia las instituciones de educación superior (IES). Para contribuir y subsanar ese vacío se propone este trabajo con la finalidad de fortalecer una cultura sobre la evaluación de las políticas públicas educativas, así como plantear alternativas de mejora para promover tanto cambios externos como una nueva gestión al interior de las IES.

Palabras Claves: < Política pública, educación superior, financiamiento y calidad >

Liberio Victorino Ramírez - José Antonio Gómez - Lilia Lechuga Ortíz: El Programa Sectorial de Educación Superior 2001-2006 1

Ciencias Sociales Online, Julio-Noviembre 2008, Vol. V, Nº 2-3. (1-20)

Universidad Viña del Mar – Chile

ABSTRACT

Within the scope of research about public policies in higher education, it is not frequent by the sixth year of the public administration to carry out an evaluation of the impact of the main policies of the State towards higher education institutions. The aim of this article is to contribute and overcome the lack of this kind evaluation, its intention is to strengthen the culture to evaluate the educational public policies and to expound options of improvement as well, to be incorporated in the sectorial program of higher education in comparison for to promote external changes and a new management in the higher education schools.

Key words: < Public policies, higher education, financing and quality >

Recibido: Febrero 2008

Aceptado: Mayo 2008

1. INTRODUCCIÓN

Las siguientes reflexiones pretenden contribuir al acervo cultural de la investigación educativa sobre el desenvolvimiento y los resultados de las políticas públicas de educación superior en el sexenio 2000-2006 en México. Uno de los principales supuestos de este ensayo sostiene que en los últimos años, en una suerte de transición del Estado mexicano caracterizado por políticas de bienestar social y, por tanto, de subsidios sin rendición de cuentas, a una nueva orientación de un Estado de rasgos neoliberales donde la negociación de las políticas están sujetas a la rendición de cuentas y, en consecuencia, particularmente a un presupuesto adicional condicionado a procesos de evaluación de sus funciones sustantivas y de sus propios actores universitarios para el fortalecimiento y aseguramiento de la calidad y el crecimiento en la cobertura universitaria. Sin embargo el proyecto de varias políticas públicas como entre otras el subsidio, la evaluación y aseguramientos de la calidad, la cobertura, la privatización y la vinculación universidad sectores productivos y sociales, no han concretado los resultados esperados. Por el contrario, ellas se debaten entre la exigencia de una competencia económica improntada por las reglas del mercado y una competencia social que se les exige no desconocer las necesidades sociales y la atención a los sectores de un país con una gran diversidad cultural. ¿Cuáles son las principales razones de ese incumplimiento? Y ¿qué estrategias debemos proponer para que en el actual sexenio 2006-2012 se fortalezca el sistema de educación superior público en el México de hoy? Son algunas de las interrogantes, así como sus opciones de cambio, las que se desean abordar a continuación.

Para analizar el impacto de las políticas antes descritas, se parte desde un enfoque de estudios recientes sobre análisis político (*policy analysis*) de la educación (¹), con la finalidad de fortalecer una cultura sobre la evaluación de las políticas públicas educativas antes mencionadas, así como plantear alternativas de mejora para su incorporación en los siguientes años para que promover tanto cambios externos en la nueva relación Estado - Universidad como al interior de las propias Instituciones de Educación Superior (IES).

Este ensayo alude de manera general al subsistema de educación superior sin precisar ninguna institución universitaria en lo particular. De tal manera que en la generalidad de lo sucedido en las IES, se comparten rasgos comunes de muchas universidades públicas autónomas.

2. ACERCA DE LOS MODELOS DE DISEÑOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS

A lo largo de toda la historia de la nación, la política educativa se ha transformado a través de la manifestación de intereses, orientaciones o presiones de diversos actores locales e internacionales con diferentes estilos y tintes de participación. Sin embargo, para nadie es extraño que el modelo hegemónico de diseño de políticas prevaleciente en México, haya sido cerrado, limitado o autoritario⁽ⁱ⁾; centralizado generalmente en los grupos gubernamentales y en la figura presidencial.

Si bien, en algunos momentos de la historia contemporánea, grupos de intelectuales, sindicatos, asociaciones civiles o educativas, o el mismo Congreso de la Unión, han presionado en ciertos aspectos referidos al diseño de políticas (las de financiamiento por citar una, entre otras). Aún falta camino por recorrer para configurar un modelo pluralista de participación y toma de decisiones referente a las políticas educativas. Pero, lo importante es que la ruta se ha trazado, e incluso ya se habla de actores que están en proceso de transición, como verdaderos participantes en el diseño de las agendas de las políticas educativas.

Ejemplo de lo anterior, es la ANUIES, que desde su creación (1950) a los albores del siglo actual,

“(...) transitó de la subordinación en la formulación de las políticas a una etapa, aún incompleta e incierta, donde juega el papel de actor estratégico en la formulación e implantación de dichas políticas.” (Acosta, 2000, p. 54).

Como segundo ejemplo, no menos importante, es la participación de la Cámara de Diputados, en el debate del diseño de acciones que atañen a la Educación del país. Esta tendencia novedosa del Legislativo, denota la creciente pluralidad para el debate de las políticas públicas en México; que si bien no es suficiente, debe considerarse como punto de arranque al respecto, sobre todo en la defensa de la función social de la educación en la actualidad.

En la historia del México contemporáneo los paradigmas de las políticas han conllevado a la discusión de las cuestiones claves o estratégicas para el país, de la cual surge la conformación de la agenda de las políticas educativas de la federación para la educación superior (Kent 1990). En ese sentido Acosta Silva indica que el paradigma de políticas de 1982 al 2000 fue el de Modernización para la crisis, donde la cuestión clave de las políticas giró en torno a “La calidad de la educación: mejoramiento de la educación” y los temas relevantes de las políticas federales fueron: la planeación, evaluación y el financiamiento selectivo.

A pesar que en la esquematización anterior, la orientación se temporaliza hasta el año 2000; las actuales políticas se caracterizan por su continuidad y cambio. La

continuidad por la persistente insistencia del Estado de controlar las IES y el cambio, por el énfasis en orientarlas hacia una adecuación de criterios instrumental racionalistas con menos responsabilidad subsidiaria de los gobiernos federal y estatales.

En el siguiente apartado se revisarán los aspectos más sobresalientes del actual Programa Nacional de Educación 2001-2006, con énfasis en el nivel superior y no será difícil determinar que la planeación, evaluación, calidad, financiamiento y vinculación siguen tan vigentes como ayer, así como los temas relevantes de las políticas educativas federales, observando sus rasgos de continuidad y cambio.

3. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006 Y LA EDUCACIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 confiere a la educación un lugar de primera importancia en el conjunto de las políticas públicas del actual gobierno, al mismo tiempo establece que nuestro país requiere que la educación sea columna vertebral de su despegue.

Como elemento clave y fundamental de las políticas públicas para la educación, en septiembre de 2001, se dio a conocer el Programa Nacional de Educación (PNE), en él se establecen objetivos estratégicos a desarrollar en los diferentes niveles educativos, con la pretensión de elevar la calidad de los procesos y resultados así como la mejora sustancial de la gestión del Sistema Educativo Nacional. Los objetivos estratégicos del PNE, que además forman parte del Programa Nacional de Desarrollo son:

- a. Avanzar hacia la equidad en educación.
- b. Proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.
- c. Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

La estructura del documento se divide en tres apartados. Primero: El punto de partida, el de llegada y el camino. Segundo: Reforma de la gestión del sistema educativo. Tercero: Subprogramas de los diferentes niveles educativos.

La tercera y última parte integra los subprogramas relativos a: Educación básica, Educación Media Superior, Educación Superior y Educación para la vida y el Trabajo. La organización del subprograma de Educación Superior se estructura en cuatro apartados. Primero un diagnóstico de la situación actual de la educación superior en el país, donde contempla datos y cifras de la evolución cuantitativa de este nivel educativo. La segunda parte plantea la visión a largo plazo, presentando el escenario deseable para la educación superior al 2025. En tercer lugar se presentan los objetivos estratégicos, las políticas, líneas de acción y metas; para finalizar con la cuarta parte donde se presentan los programas de acción de los objetivos estratégicos.

Para este nivel educativo el objetivo principal es:

“(...) impulsar el desarrollo con equidad de un sistema de educación superior de buena calidad que responda con oportunidad a las demandas sociales y económicas del país, y obtenga mejores niveles de certidumbre, confianza y satisfacción con sus resultados.” (PNE, 2001-2006, p. 184).

Vale la pena matizar al respecto que, en comparación con el Programa del sexenio anterior, “el sexenio de cambio” (2000-2006) se diferencia por poner énfasis en lograr una educación de “buena calidad” como calificativo propio del sexenio foxista.

En el primer apartado del subprograma de educación superior (diagnóstico), después de su descripción y caracterización general, se presentan los principales problemas y retos del mismo, los cuales se agrupan en tres vertientes principales:

- a. El acceso, la equidad y cobertura.
- b. La calidad.
- c. La integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior.

En las vertientes anteriores, en general se hace alusión a los problemas y obstáculos más importantes de la educación superior en el país, planteando como retos ampliar y diversificar las oportunidades de acceso a jóvenes de todas las estructuras sociales y regionales de México; acceder a la calidad educativa a través de la diversificación y flexibilidad de programas educativos; fortalecer la cooperación entre las instituciones; consolidar el sistema nacional de evaluación y acreditación de los programas educativos, así como la mejora de los cuerpos académicos con la finalidad de que los profesores cuenten con la formación académica y pedagógica necesaria para garantizar su buen desempeño.

De igual forma plantea como reto lograr la participación de las instituciones en redes de cooperación a nivel estatal, regional, nacional e internacional para hacer un mejor uso de los recursos y ofrecer un servicio educativo de calidad, establecer una vinculación efectiva entre las IES e incrementar el financiamiento federal y estatal y buscar fuentes alternativas de financiamiento.

Las tres vertientes de los problemas presentados, son a su vez, el eje para plantear los objetivos estratégicos para este nivel educativo.

Los tres objetivos estratégicos del Programa Nacional de Educación 2001-2006 en lo correspondiente al tipo educativo superior son:

- a. Ampliación de la cobertura con equidad.
- b. Educación superior de buena calidad.
- c. Integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior.

Las políticas del primer objetivo han promovido la ampliación de la matrícula con equidad, alentando a una mayor participación de los jóvenes provenientes de las regiones y sectores menos favorecidos de la sociedad nacional. Sin embargo, a pesar de la creación de algunas Universidades interculturales y otros espacios educativos en zonas de rezago, existen Estados como Guerrero y Oaxaca con amplias desventajas a nivel nacional. La meta de lograr una tasa de atención de 28% del grupo de edad de

18 a 23 años, resulta inverosímil de lograr hacia el final de la administración gubernamental 2000-2006.

En cuanto al segundo objetivo referente al logro de educación superior de buena calidad, es importante mencionar que este objetivo estratégico es el más destacado de los tres, ya que se aborda con mayor profundidad y amplitud, subdividiéndose en objetivos particulares con amplias líneas de acción y metas específicas. Así los objetivos particulares que se desprenden de las políticas en torno a la calidad son: 1) Fortalecer a las instituciones públicas de educación superior para que respondan con oportunidad y niveles crecientes de calidad a las demandas del desarrollo nacional; 2) fomentar que las instituciones de educación superior apliquen enfoques educativos flexibles centrados en el aprendizaje; y 3) fomentar la mejora y el aseguramiento de la calidad de los programas educativos que ofrecen las instituciones públicas y particulares.

Sin embargo, los parámetros de buena calidad buscan responder primordialmente a las demandas del sector productivo, bajo un binomio que liga calidad y evaluación; por otra parte la calidad de gran parte de instituciones particulares permanece incuestionable, regulada por su libre albedrío y sin señales claras de modificación, al menos a corto plazo.

Finalmente, la coordinación y gestión del sistema de educación superior, permanece en espera, con algunos tintes de vinculación y/o colaboración, pero con la ausencia de una normatividad ex profeso que coordine con eficiencia a este disperso nivel educativo.

Los aspectos señalados indican, a través de las líneas de acción, continuidad de políticas educativas nacionales, de fines del siglo pasado y la vigencia de la categorización de Acosta (2004) para el primer lustro del siglo XXI, respecto de la política educativa para el nivel superior en México. Así como el cambio en la orientación acorde a las exigencias de las políticas propias del Estado de rasgos neoliberales, exponiendo a las IES a una configuración de mayor aproximación a las reglas del mercado y una desatención del Estado gobierno como una política invisible, pero constante del régimen foxista.

4. NEOLIBERALISMO EDUCATIVO EN LAS IES

Disminución del financiamiento público para la educación

Una de las políticas neoliberales para la educación, contempla la disminución del gasto público a este rubro. En nuestro país, esta tendencia se manifestó con toda crudeza en la década de los ochentas, así por ejemplo, en 1980 el porcentaje de producto interno bruto (PIB) público para la educación fue de 4,33% y para 1990 representó el 3,72%.

Tras la llamada “década perdida”, los noventa iniciaron con leves incrementos y esporádicas disminuciones. En los primeros años del siglo XXI, si bien no se han dado reducciones sustanciales, tampoco se han hecho patentes grandes avances al respecto. En consecuencia, el gasto público para la educación, como porcentaje del PIB ha pasado del 5,27% en el 2001 al 5,56% en el 2004.

Tabla 1: Gasto Público en Educación 1980 – 2004

GASTO EN EDUCACIÓN % PIB	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PÚBLICO	4.33	3.60	3.72	4.69	4.78	4.76	4.84	4.91	4.95	5.27	5.41	5.54	5.56
FEDERAL	3.53	3.02	3.04	4.22	3.98	3.99	4.09	4.07	4.06	4.31	4.42	4.55	4.53

Fuente: Datos del Cuarto Informe de Gobierno. Septiembre 2004. Presidencia de la República (Anexo estadístico). El gasto en educación lo integran los sectores público y privado. El público a su vez se integra por el rubro municipal, estatal y federal, siendo éste último el más importante y significativo como rector de la política económica nacional.

Como se observa a lo largo de veinticinco años, el porcentaje del PIB federal apenas ha logrado incrementarse en, aproximadamente, un punto porcentual. Si bien, el aspecto educativo en general sufrió los embates restrictivos del de por sí menguado gasto público nacional, agudizado por la crisis económica, la deuda externa y caída de los precios del petróleo, entre otros elementos; la educación superior ha experimentado, de manera más aguda severas crisis financieras, motivadas por una parte por las recomendaciones de instancias transnacionales que buscan liberar el servicio educativo al libre mercado y que priorizan a la educación básica sobre la superior.

El financiamiento para algunos autores es pieza nodal de las instituciones de educación superior:

“El financiamiento es instrumento clave de la política para la educación superior, pues va más allá del sustento económico [...] se ha convertido más que antes en un regulador de la relación entre el gobierno y las casas de estudio, especialmente, las universidades autónomas” (Varela 2000:47).

De acuerdo con Armando Labra Manjares (2005), el financiamiento para la educación superior en nuestro país ha atravesado por tres etapas, a las que les otorga su particular denominación. La primera, que va desde 1968 a 1982, conocida como etapa de expansión; seguida por la etapa de freno y arranque, desde 1982 a 1994 y, finalmente, la tercera etapa desde 1994 a la fecha (2005), denominada como estancamiento flotante.

En los últimos diez años, el presupuesto no ha crecido y se mantiene alrededor del 0,6%. Así, el porcentaje del PIB del gasto federal en educación superior en 1994 fue

de 0,61%, para el 2004 las cosas no cambiaron mucho ya que ese porcentaje representó apenas el 0,60%. A finales de la administración foxista, representa una gran desilusión ver como la anhelada meta lograr del 1%, se esfuma en el aire junto a muchas otras aspiraciones incumplidas.

El porcentaje del PIB asignado a la educación superior en los últimos años, por el presupuesto federal, se esquematiza en la siguiente tabla 2.

Tabla 2: Porcentaje del PIB asignado a la educación superior 1994 – 2004

AÑO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
GASTO FEDERAL EN ED. SUPERIOR RESPECTO AL PIB	0.61	0.58	0.53	0.49	0.60	0.59	0.58	0.62	0.66	0.65	0.60

Fuente: Elaborada con base en ANUIES “Informe sobre el proyecto de presupuesto para la Educación superior correspondiente al año fiscal 2005 y gestiones realizadas por la Secretaría General Ejecutiva y el Consejo Nacional de la ANUIES” p. 9.

Las propuestas del Ejecutivo federal para el presupuesto a la educación superior fueron generalmente de tendencia a la baja. Así lo manifestó en las sugerencias vertidas para la designación presupuestaria del ejercicio fiscal 2005. Diversos espacios de expresión dieron cabida a foros, consultas o declaraciones de instancias y personalidades del ámbito académico y sindical, para manifestar su crítica y rechazo a la pretensión de Vicente Fox.

La enérgica demanda suscitada para solicitar y justificar incrementos en el rubro educativo, se reflejó sobretudo en el ámbito de la educación superior y la investigación científica y tecnológica, este último aspecto que se inserta también en la educación superior, pero que se le asigna presupuesto diferenciado el cual había sufrido disminuciones, ya que en 2003 obtuvo el 0,41 % del PIB, en 2004 bajo al 0,37% y para el 2005, la propuesta del ejecutivo correspondió al 0,35%.

Ante las declaraciones académicas y sindicales y el trabajo coordinado de representantes de la UNUIES con legisladores federales, y la firme postura de la Cámara de Diputados ante la educación pública, los legisladores lograron, con base a recortes y reasignaciones presupuestarias, incrementar las propuestas originales del ejecutivo sobretudo a la educación superior y la investigación.

Sin embargo, el desagrado del jefe del Ejecutivo no se hizo esperar, el presidente del país manifestó abiertamente su desacuerdo a través de declaraciones y observaciones documentadas, por esa y otras reasignaciones presupuestarias realizadas por el Congreso, particularmente al incremento del rubro educativo lo calificó de “exagerado y desproporcionado”(La Jornada,1/12/2004:8) Incluso llegó a dar declaraciones en contra de instituciones educativas: “aumento otorgado al CINVESTAV del politécnico, un dispendio del erario” (La Jornada 3/12/2004:8), con lo que se hizo patente la falta

de voluntad política para el verdadero apoyo de las instituciones públicas de educación superior e investigación del ejecutivo.

Ante la disminución de recursos económicos para la educación superior se han establecido mecanismos financieros selectivos, la mayoría de las veces sujetos a evaluación y rendición de cuentas. Como se denota, es evidente la continuidad de políticas al respecto. La reducción de financiamiento, la carencia de mayores y mejores instituciones que den cabida a los jóvenes estudiantes y el apoyo a la liberación comercial de la educación, han generado una tendencia clara de la educación superior hacia una privatización indirecta.

Privatización (iii)

El crecimiento del sector privado especialmente de la educación superior es en nuestro país una realidad abrumadora. En los últimos 15 años la matrícula pasó de 161,973 a 620,553 estudiantes (ANUIES 2003). Las proposiciones de organismos internacionales y las recomendaciones hechas por la apertura comercial de nuestro país, sin duda se consolidan en ese sentido.

El Tratado de Libre Comercio significa una radical ampliación del espacio privado a costa (disminución) del terreno de la educación pública” (Aboites1999: 21). La tendencia de privatización escolar, de inserción transnacional aun no es muy sensible en nuestro país, sin embargo ésta se concreta, principalmente, a través de la creación acelerada de nuevas escuelas de educación superior por parte de la iniciativa privada nacional, muchas de las cuales no cuentan con las condiciones básicas de infraestructura y servicios. Sin embargo, se autorizan dados los sencillos elementos de regulación legal y de supervisión y la flexibilidad para su constitución. De ese modo la política oficial ha favorecido tácitamente el desarrollo de las instituciones privadas (Varela 2000: 36).

Debido a la celeridad en el crecimiento de las instituciones de educación superior privadas y su afán en la mercantilización de la educación, más allá de una formación exhaustiva y crítica, algunos académicos especialistas en educación superior como Axel Didriksson, indican que actualmente existe un fenómeno de “*patización*” de las universidades.

Lo anterior, debido a las evidencias de un grupo de instituciones, la mayoría de reciente creación, que muestran poco trabajo e interés académico y que “han entrado en el círculo credencialista, (que) lo que brinda son certificados y títulos para el mercado” (Ornelas 1995: 193). Sin embargo se debe puntualizar que existen en el país algunas universidades privadas de sólido trabajo académico y prestigio nacional e internacional.

Además de la creación de instituciones particulares, otros mecanismos que tienen que ver con la privatización se refieren al incremento de cuotas de los estudiantes de universidades públicas y el establecimiento de programas de diversificación de financiamiento (de carácter privado) a través de investigaciones, proyectos o programas específicos de las instituciones de educación superior.

La participación del sector privado al gasto en educación como porcentaje del PIB, ha subido como espuma en los últimos lustros, contribuyendo con más de 1.5% al gasto en educación nacional en 2004.

Tabla 3: Gasto en Educación según % del PIB Sector Privado

AÑOS	1994	1999	2004
GASTO EN EDUCACIÓN % PIB SECTOR PRIVADO.	0.23	1.18	1.53

Fuente: Datos del Cuarto Informe de Gobierno. 2004. Presidencia de la República.

Actualmente la proporción de instituciones de educación superior en la nación, está constituida principalmente por instituciones particulares con 1.115 en relación a 745 públicas (ANUIES 2003). En cifras cerradas, alrededor del 40% de las instituciones de educación superior son públicas y el 60% privadas.

A pesar de la superioridad numérica de escuelas de nivel superior particulares, éstas no representan la misma proporción de matrícula atendida respecto a total nacional. Sin embargo, es innegable su ascendente incremento anual en los últimos años, por arriba del porcentaje de instituciones públicas, lo que ha generado que las escuelas particulares atiendan actualmente a una tercera parte de la matrícula nacional.

Lo anterior significa que, si bien la matrícula de estudiantes de educación superior ha crecido últimamente en el país, se debe en gran parte a las instituciones particulares. El crecimiento de la oferta educativa se ha centrado de manera preponderante en el sector privado (Escamilla 2004: 8).

Tabla 4: Población Escolar en Régimen Público y Privado

Año	Población Escolar. Régimen Público	% respecto al total nacional	Población Escolar. Régimen Privado	% respecto al total nacional
1994	936 646	79.2	246 505	20.8

1995	943 245	77.5	274 186	22.5
1996	989 448	76.9	297 185	23.1
1997	990 729	75.6	319 500	24.4
1998	1 036 935	74.5	355 113	25.5
1999	1073 098	72.4	408 901	27.6
2000	1 118 731	70.6	466 677	29.4
2001	1 138 466	68.5	522 507	31.5
2002	1 195 038	67.4	576 931	32.6
2003	1 244 942	66.8	620 533	33.2

Fuente: Anuario Estadístico de la ANUIES 2003.

La política de recortes presupuestales públicos para el nivel superior, con sus consecuentes limitaciones al acceso de los estudiantes provenientes de familias de escasos recursos económicos, abrieron un mercado importante para las instituciones privadas de este tipo, las cuales día con día vemos crecer en distintas ciudades del país; por lo cual se infiere que la tendencia a la privatización de la educación superior tiene aún un incremento potencial que desarrollar a corto y mediano plazos.

Calidad – evaluación

Decidimos comentar estas líneas de política para la educación superior de manera conjunta, dados sus nexos y a veces, ciertos mecanismos coincidentes. La evaluación como concepto integrante de las políticas públicas, ha estado presente en el contexto educativo mexicano, en los últimos veinte años. El término ha estado vinculado con otro concepto: el de la calidad de la educación (De la Garza 2004: 807). La calidad ha sido desde el Programa para la Modernización Educativa (1989-1994), eje de las políticas educativas para todos los niveles escolares. A partir de ese entonces se empiezan a delinear mecanismos para evaluar integralmente a la educación; la calidad de los procesos educativos, las instituciones y los académicos. Mecanismos que se han afianzado y otros más actualmente están en vías de institucionalización, de tal modo que, incluso hay académicos que consideran que la evaluación ha rebasado a la planeación como política central para la educación superior.

“A diferencia de las décadas anteriores en que la prioridad era la planeación, a partir de los noventa y como reflejo de la agenda internacional, la evaluación se convirtió en el tema decisivo” (Arbesú et al., 2004, p. 216).

En esta dirección, la ANUIES, contempla alcanzar la calidad a través de procesos de evaluación en estrecho vínculo a la innovación. De igual modo contempla a la evaluación dentro de las líneas estratégicas para el desarrollo de la educación superior en nuestro país. “El mejoramiento y aseguramiento de la calidad está ligado a la existencia de procesos de evaluación que permitan a las instituciones conocer

sistemáticamente los aciertos y desviaciones de su proyecto académico” (ANUIES 2000: 72).

Si bien en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, se contemplan para el objetivo estratégico: Educación superior de buena calidad, políticas que tienen que ver con la formación de profesores e investigadores, la flexibilización y actualización curricular y la cooperación internacional; también se indica que:

“Se fomentarán los procesos de autoevaluación institucional y de evaluación externa, y se alentará la acreditación de programas educativos con el fin de propiciar la mejora continua y el aseguramiento de su calidad” (PNE, 2001, p. 204)

Oficialmente, se reconoce la importancia de las condiciones de infraestructura, del equipamiento de las instituciones, la formación académica de los docentes y la consolidación de proyectos institucionales, así mismo se han establecido instancias que a través de procesos evaluativos para otorgar y justificar apoyos o recursos extraordinarios en distintos rubros a los protagonistas de la educación superior en nuestro país. De esta manera se mantiene la visión en torno a que para lograr garantizar procesos de calidad en los servicios educativos, se ha de vincular a ésta, la mayoría de las veces a procesos de evaluación tanto individual como institucional.

En el PNE se indica que:

“Las evaluaciones externas practicadas a casi dos mil programas educativos, principalmente de las universidades públicas, por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) en la década pasada, han contribuido significativamente a mejorar la calidad de los programas.” (PNE, 2001, p. 194)

De igual modo, el mismo documento señala la variedad los programas impulsados por el gobierno federal, para mejorar el perfil del personal académico de carrera y para la modernización de la infraestructura a través de la SEP, con la finalidad de brindar recursos extraordinarios tendientes al logro de la buena calidad.

Más allá de los programas para analizar la calidad del sistema de educación superior o para evaluar la eficacia institucional, también han sido fuertemente apoyados los programas tendientes a la evaluación individual. Al igual que en educación básica (con carrera magisterial) en educación superior se han tejido las redes burocráticas para otorgar estímulos económicos diferenciados al personal de las instituciones de educación superior del país, con el subyacente propósito de elevar la calidad educativa.

La institucionalización de la evaluación en aras del logro de la calidad es una realidad en todas las instituciones de educación superior. A lo largo de todo el país, se han estructurado dependencias administrativas que controlan y legitiman los procesos evaluativos. Esas instancias administrativas de regulación y vigilancia, poseen muchas veces poder amplio y discrecional para fijar los parámetros de acceso a los programas de estímulos; además, en su sostenimiento, retienen parte de los recursos financieros que finalmente se tendrían que otorgar a las instituciones o al personal docente y/o académico.

Los incrementos salariales diferenciados se justifican hoy plenamente, el alcance de éstos, ha pasado a ser responsabilidad individual. El personal académico tiene la “oportunidad” de competir, esforzarse, producir, ser evaluados; bajo mecanismos principalmente cuantitativos, de evaluación verifcatoria y de carácter instrumental que le permiten alcanzar un mejor ingreso y ¿por que no?, prestigio académico. Resulta pertinente afirmar que en este momento la política de estímulos al desempeño, se ha afianzado en el imaginario de los académicos; así en la cotidianeidad, hoy en día forma parte del “*modus operandi*” de las instituciones de educación superior y del “*modus vivendi*” de los académicos de las mismas.

Vinculación escuela-industria

Con el arribo de políticas de apertura comercial a nuestro país, las IES se han inclinado al mundo de las empresas. De esta manera se ha generado el establecimiento de relaciones cada vez más cercanas y sistemáticas con el sector productivo a través de convenios, contratos proyectos de investigación, de capacitación, de Servicios Profesionales Remunerados (SPR), entre otros.

Si bien, nuestro país ha atravesado a partir de los sesentas del siglo XX por distintas etapas o tendencias que implican visiones distintas sobre la vinculación de la educación superior y el sector empresarial (^{iv}), hoy en día esas relaciones se han intensificado en diversas esferas de desarrollo y financiamiento de las universidades y demás instituciones superiores desde los tecnológicos hasta las instituciones de postgrado.

Una importante manifestación de esta línea política orientadora para la educación superior, se concreta en las propuestas realizadas por la ANUIES, como línea estratégica de desarrollo; ya que dentro de las metas al respecto, sugiere que todas las IES cuenten con un programa de vinculación, integrado por varios proyectos particulares, entre otros la ANUIES recomienda los siguientes:

- a. De asesoría, capacitación y servicios a la micro y pequeña empresa.
- b. Estancias de académicos y estudiantes en el sector productivo.
- c. Estancias de técnicos y profesionales del sector productivo en las instituciones de educación superior.
- d. Apoyo a programas de capacitación de empresas e instituciones.
- e. De investigación en forma conjunta con el sector productivo y/o con organizaciones diversas. (ANUIES 2000).

El abanico de posibilidades para el vínculo IES – empresa, contempla ya una gama importante de opciones, entre las más representativas se encuentran: convenios de colaboración, cursos, asesorías, financiamiento de investigaciones de desarrollo tecnológico, intercambio de personal, orientación de carreras profesionales; generación de postgrados adaptados a las necesidades de la industria, programas de educación continua, estancias o prácticas industriales, asociación en nuevas empresas e incubadoras de empresas.

Son muchos los acuerdos o convenios que sobretodo en la última década han suscrito las instituciones de educación superior con organismos empresariales, desde institutos tecnológicos hasta colegios de postgrado. Recientemente (mayo de 2005) se estableció un premio a la vinculación universidad-empresa; un mecanismo más, para estimular las relaciones de las instituciones de educación superior y las empresas, esta vez auspiciado por la Secretaría del Trabajo y la ANUIES, con el propósito de estimular a las instituciones educativas intensifiquen su interacción con el sector productivo utilizando las fortalezas con que cuentan para la solución de problemas específicos de este sector, así como la obtención de recursos propios que conlleven a la continuidad de las líneas de investigación.

Como se percibe, la vinculación de las empresas con las instituciones de educación superior, ha dado pasos importantes, incluso su ámbito de participación ha traspasado las barreras del diseño curricular de modelos educativos, sobretodo en instituciones técnicas del nivel medio superior (CONALEP, por ejemplo) pero también en las universidades tecnológicas y politécnicas, e institutos tecnológicos, donde el modelo de competencias se ha establecido con miras a cumplir de manera más satisfactoria en el desempeño en los ámbitos laborales, bajo esquemas de eficiencia y productividad.

Pero, además de la incursión de la empresa al currículo y a los enfoques metodológicos de enseñanza, se pueden ir suscitando paulatinamente influencias en otros rubros de la educación superior, como, por ejemplo, en las líneas de investigación o en la concepción y ejercicio de la extensión universitaria y las prácticas profesionales, donde el compromiso social resulta ineludible por las necesidades de la población nacional. La vinculación educación - empresa, sin duda es importante, pero ¿acaso debe ser lo más importante para las IES mexicanas?

5. BALANCE Y REFLEXIONES FINALES

Como se ha tratado de documentar a lo largo de este ensayo, estudiar las políticas educativas, representa todo un reto, particularmente analizar el impacto de un programa sectorial en las IES desde la óptica del análisis político (*policy analysis*). Hemos sostenido que en la transición del Estado mexicano contemporáneo, específicamente en el régimen foxista de alternancia en el poder 2000-2006, las políticas educativas hacia las universidades fluctuaron entre las exigencias de la

competencia de racionalidad económica y el compromiso de competencia social en el contexto de un país con fuertes conflictos de desigualdad social y diversidad cultural. Sin embargo, nada está escrito aún, sólo se hacen patentes las orientaciones de rasgos neoliberales de la actual política educativa gubernamental, con base en los hechos que se han convertido en elementos cotidianos de las instituciones de educación superior en México. Acontecimientos que se sustentan en un enfoque teórico manifiesto o latente; y que es necesario conocer, para analizar y comprender una dimensión más amplia de la cimentación del neoliberalismo educativo (*).

Mientras tanto de las apreciaciones hechas en las descripciones anteriores, no hay duda de que los cambios deben implementarse en el contexto de la nueva relación Universidad-Estado, así como al interior de las propias IES.

Con el nuevo régimen las políticas cambiaron: unas siguieron la línea de sexenios anteriores sobre todo las reforzadas desde el gobierno salinista 1989-1994, se presentaron como acciones de continuidad, mientras que otras se modificaron, diseñando nuevas estrategias de competencia económica y de participación social en los diversos grupos y clases sociales mexicanas. En ese sentido,

“(...) las modificaciones parciales en el ámbito de los recursos, representación, organización, procedimientos, cultura y prácticas, se explican...por un proceso de “desligamiento estructural” entre la organización, la gestión y la operación del sistema educativo y el régimen político que define el juego real de fuerzas, y se caracteriza por el predominio de estructuras corporativas que son capaces de negociar y adaptarse a las tendencias de modernización de la gerencia pública y la gestión institucional del sistema educativo” (Miranda 2004).

Particularmente para el interés de este ensayo, del subsistema de educación superior.

En términos de reflexiones finales y de propuestas de acción, se pueden apuntar algunas sugerencias para la reorientación y profundización de las políticas analizadas en el nuevo contexto de competencia económica, participación social y competencia institucional.

La fundamental condición de cambio esta ligada a la política económica de rasgos neoliberales, que en los últimos 20 años en México ha mostrado un fracaso y ha castigado a la inversión y apoyo presupuestal a las IES, a los centros de investigación y en general a la ciencia y tecnología para el desarrollo nacional. La razón esencial es que el estilo predominante de desarrollo económico se basó en una competitividad de reducción de costos, a pesar de descuidar el empleo y la autodestrucción del mercado interno,

“(...) ya que al buscar permanentemente reducir el costo del trabajo, se destruyeron las bases de consolidación del mercado interno, debido a que los trabajadores observaron un continuo deterioro de su poder adquisitivo, que es el principal componente del mercado interno. De esta forma los empresarios latinoamericanos podrán haber ganado la batalla de los costos, pero han perdido la del mercado interno” (Ruíz 2005).

Esto sin duda impactó a las IES, al saber que sus egresados engordan las filas de desempleados, poniendo en duda a las propias universidades como vehículos de movilidad social. Por lo tanto, se debe cambiar de paradigma de desarrollo, por un paradigma orientado hacia un desarrollo en base a la economía de escala y por innovación tecnológica.

Se debe fortalecer una política de Estado hacia la financiación de las universidades públicas: asignación presupuestal descentralizada y en base una propuesta concensuada por las universidades y el poder legislativo vía la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Una propuesta con criterios de equidad de mediano y largo plazos, que no excluya a las universidades pobres (Martínez 2005). Dicha asignación debe respetar los acuerdos entre las universidades y el ejecutivo federal, además de la asignación presupuestal establecidas en leyes y reglamentos actuales.

Se debe fortalecer la estrategia de mejoramiento de compromiso social y competencia institucional de una verdadera política pública con énfasis en la cobertura, la equidad y la calidad en tres ejes esenciales: 1) atender con prioridad a los grupos y áreas vulnerables en una nueva visión de sensibilidad del Estado-gobierno hacia problemas y demandas sociales y educativas ligadas con fenómenos de exclusión; 2) fomentar por medio del interés general del Estado-gobierno para incrementar la infraestructura y el equipamiento (crear nuevas universidades en las regiones de alta demanda social), para aumentar la cobertura de por lo menos a un 25% de absorción del sistema universitario público con la finalidad de soportar los bienes colectivos públicos que sostengan el verdadero desarrollo social de la educación media-superior y superior en México; 3) asegurar la calidad de los sistemas de coordinación y funcionamiento institucional relativo a la efectividad, pertinencia, relevancia y eficiencia de las acciones educativas en relación a las necesidades sociales.

En relación al ascenso y al incremento matricular excesivo del sector de educación superior privado, el Estado debe mantener mayor rigor y control sobre las condiciones del profesorado, el diseño del plan de estudio y la propia infraestructura física de las IES de ese sector, sobre todo, se debe evitar el crecimiento de ese grupo de universidades e instituciones educativas del nivel superior que han hecho más fuerte el fenómeno de “patización de la educación privada”.

En cuanto a la vinculación IES-sectores sociales y productivos, a pesar de que en los últimos años hay cada vez más convenios de colaboración entre universidades,

centros de investigación y el mundo empresarial, a la par de pugnar por un cambio de paradigma de competitividad,

“(...) las organizaciones empresariales podrían generar economía de escala para la innovación, y socializar los costos de la misma. Al mismo tiempo desarrollar incubadoras de empresas de corte tecnológico, ya que no basta con crear empresas, sino que éstas tienen que tener una orientación tecnológica” (Ruiz 2005).

En algunos sectores de profesores e investigadores, las universidades y los centros de investigación han entendido bien este mensaje y existen una serie de convenios y experiencias en las distintas universidades de la región centro-sur del país, particularmente de las universidades autónomas del Estado de México y del Estado de Morelos. Pero de otras IES hay poca información al respecto. De los Centros de investigación poco conocidos al menos en las universidades, destaca el Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica ubicado en el Estado de Puebla, quienes además de desempeñarse como centro SEP-CONACYT, impulsan programas de postgrado (Maestría y Doctorado) para la formación de recursos humanos de alta calidad y mantienen 118 proyectos de investigación y desarrollo tecnológico con empresas automovilísticas y la Secretaría de Marina de México (Álvarez 2005). Pero como se decía al inicio de este ensayo, el asunto de la vinculación, como las demás funciones sustantivas de las IES también están condicionadas por las políticas de financiamiento y el estilo de desarrollo predominante basado en los bajos costos con pocas posibilidades de competitividad.

Las anteriores sugerencias además de representar una contribución al acervo de la investigación sobre políticas públicas en educación superior, no dejan de pensarse como estrategias para ser consideradas por los nuevos programas sectoriales del actual gobierno 2007-2012 e incluirlas en su programa de acción de las IES como el conocimiento de los actores y sujetos de las políticas educativas para su implementación en sus propios contextos universitarios.

NOTAS

¹ En diferentes niveles educativos hay pocos estudios que lo hacen desde esta óptica, entre los más conocidos destacan los trabajos de Solana Fernando, Cardiel, Reyes y Vázquez, Josefina (1985); Loyo, Aurora (1989); Latapí, Pablo (2000), entre otros. Para más información al respecto véase el Prologo de Rodríguez, Roberto en Victorino Ramírez, L. (2005), Políticas Educativas siglo XX y Perspectivas, Castellanos Editores-UACH-ISCEEM, México.

² Acosta Silva, (2000) indica: “...en la literatura especializada en la construcción de la agenda pública, suelen distinguirse tres grandes perspectivas de análisis que responde a distintos “modelos” de diseño de las políticas. La primera, generalmente conocida como “pluralista” o clásica”, concibe a la construcción de políticas como un proceso de negociación y ajuste mutuo entre actores diferentes que representan

intereses diversos y encontrados "(...) la segunda, que podemos definir como de "pluralismo limitado" o "autoritaria", define al proceso de políticas como el resultado de la participación limitada y generalmente corporativa de actores de representación difusa o incierta, donde el actor gubernamental tiene un peso decisivo y central (...); La tercera perspectiva analítica puede ser definida como "transicional", en el sentido que implica el tránsito de un modelo autoritarista o "cerrado" a uno pluralista y "abierto".

³ De acuerdo con Gil Anton (2005), el término de privatización aplicado a la educación es incorrecto, ya que privatizar implica la transferencia de la actividad pública al sector privado; el concepto adecuado sería para él crecimiento del sector privado. No obstante en este artículo se emplea el término "privatización" por que es usado en el sentido del crecimiento del sector privado por varios investigadores en nuestro país y de otras naciones como: Aboites 1999; Noriega 1996; Laval 2004; Torres 2001. Nosotros agregamos que con el cambio en el comportamiento de los indicadores, tales como elevar las cuotas en todas las universidades públicas; fortalecimiento de instancias de Educación Continua para el cobro de los servicios de los docentes; diversificar el financiamiento de la investigación en las universidades, representan signos de un proceso de privatización indirecta de las universidades públicas (Victorino 2000).

⁴ R. Casas y M Luna, hacen referencia a cuatro etapas o tendencias acerca de la vinculación entre la academia y el sector privado: primera, de los años sesenta a mediados de los setenta, basada en un modelo fincado en la autoridad de la élite académica; 2a. hasta mediados de los ochenta basada en la autoridad burocrática; 3ª. de finales de los ochenta a principios de los noventa caracterizada por un modelo de integración al mercado y a partir de ese entonces la 4ª tendencia fincada en un patrón neoestructural o trilateral (universidad, empresa, gobierno).

⁵ En un estudio en proceso Victorino Ramírez, L. (2007) "Las políticas en educación superior en la transición del Estado mexicano, 1989-2006. Las universidades públicas autónomas", se ofrecen datos del impacto de las políticas en educación superior en el contexto de la competitividad y modernización social de universidades específicas como la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM); la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEMo), entre otras.

BIBLIOGRAFÍA

Aboites, Hugo (1999). *Viento del Norte. TLC y privatización de la educación superior en México*. México: UAM, Plaza y Valdés.

Acosta Silva, A. (2000). La ANUIES y el proceso de traducción de la agenda de políticas de Educación Superior, 1950-2000. *Revista de Educación Superior*, 29, núm. 116, diciembre.

Álvarez, Juan Manuel (2005). *Postgrados INAOE preparándote para el futuro*, México: INAE.

ANUIES. (2000) *La Educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*. México: ANUIES.

ANUIES (2003). *Anuario estadístico*. México: ANUIES.

ANUIES 2004. *Informe sobre el proyecto de presupuesto para la Educación superior correspondiente al año fiscal 2005 y gestiones realizadas por la Secretaría General Ejecutiva y el Consejo Nacional de la ANUIES*. México: ANUIES.

Arbesú, Ma. Isabel, et. al. (2004). Las políticas y los usos de la evaluación de la docencia en la Educación Superior. En Rueda Beltrán M. y Díaz-Barriga A. F. (coord.), *La evaluación de la Docencia en la Universidad. Perspectivas desde la investigación y la intervención profesional*. México: UNAM, CEE - Plaza y Valdés editores.

Casas, Rosalía, et al. (2000). Nuevos paradigmas y escenarios en las relaciones universidad, empresa y gobierno. En Didriksson, Axel (coord.), *Escenarios de la educación superior al 2005*. México: CESU – UNAM.

De La Garza Vizcaya, E. (2004). La Evaluación Educativa” En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa. Sección temática Evaluación de la docencia* 9, núm. 23.

Escamilla G., Guadalupe. (2004). Tendencias de la matrícula de educación superior en México. *Revista mexicana de orientación educativa*, 1(2).

Gil Antón, Manuel (2005). El crecimiento de la educación superior privada en México: de lo pretendido a lo paradójico...¿o inesperado?. *Revista de la Educación Superior* 133 (1), Vol. XXXIV.

Labra Manjarez, Armando (2005). (Secretario Técnico del Consejo de Planeación de la UNAM) Participación en la Mesa de trabajo: *Financiamiento de las Universidades públicas: ¿compromiso estatal o comercialización de servicios educativos?* En el 2º Encuentro de Auto-estudio de las Universidades Públicas, celebrado en el CIICH (UNAM) el 8 de febrero.

Martínez De La Rocca, Salvador (2005). Conversación Educativa, No. 10. El legislativo y las universidades. *VIII Congreso Nacional de Investigación Educativa*, COMIE, Hermosillo Sonora, 31 de octubre-1 y 2 de noviembre.

Miranda López, Francisco (2004) La reforma y la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa. *Sociológica*, 54:118-123, enero-abril, México: UAM-Azcapotzalco.

Liberio Victorino Ramírez - José Antonio Gómez - Lilia Lechuga Ortíz: El Programa Sectorial 19 de Educación Superior 2001-2006
Ciencias Sociales Online, Julio-Noviembre 2008, Vol. V, Nº 2-3. (1-20)
Universidad Viña del Mar – Chile

Poder Ejecutivo Nacional (2004) *Cuarto informe de Gobierno*. México.

Ruiz Durán, Clemente (2005). Propuesta para un Pacto que impulse La competitividad basada en la innovación. 4º Seminario Regional sobre Desarrollo de la Competitividad basada en el Conocimiento, convocado por el Foro Consultivo de Ciencia y Tecnología, Puebla, México, 2,3 y 4 de febrero del 2005.

Secretaria de Educación Pública (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México: SEP.

Varela, Gonzalo (2000). Tres décadas de transformaciones en la educación superior mexicana. Resultados y perspectivas. *Encuentro de Especialistas en Educación Superior. Re-conociendo a la universidad sus transformaciones y su porvenir. Tomo II "Evaluación, Financiamiento y gobierno de la universidad: el papel de las políticas"*. 2000. México, CIICH UNAM.

Victorino R., Liberio (2005). *Políticas educativas siglo XX y perspectivas*. México: Castellanos Editores-UACH-ISCEEM.