

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Filosofía y Letras

División de Estudios de Posgrado

Colegio de Pedagogía

**Universidad Pública y Estado: los avatares de lo público en las
políticas públicas educativas 1982- 2006**

Tesis para obtener el grado de Maestría en Pedagogía

Presenta

Elena Isabel Torres Sánchez

Director de Tesis

Dr. Humberto Muñoz García

México, D. F., marzo de 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

La realización de esta tesis no hubiera sido posible sin el apoyo, comprensión y generosidad de la Dra. Josefina Granja Castro a quien quiero expresarle mi más profundo agradecimiento.

Al Dr. Humberto Muñoz García, toda mi gratitud por asesorarme en el desarrollo de este trabajo, por ser mi guía invaluable, así como por su paciencia y el tiempo dedicado a la revisión de las diversas versiones de la tesis.

A mis sinodales: Dra. Alma Xochitl Herrera, Dra. Sara Rosa Medina, Mtro. Alejandro Canales, especialmente a la Dra. Rosa Nidia Buenfil, mi reconocimiento por haber enriquecido este trabajo y mis perspectivas con la generosidad de sus comentarios.

A la Mtra. Rosalba Ramírez por compartir mis preocupaciones, dudas e intereses.

A mi querida gran familia, mis padres, hermanos y sobrinos, debo el apoyo incondicional y el amor que me permite seguir adelante.

A mis entrañables amigos Margarita Reyes, Ericka Zarco, Alma Cerda, Arturo Carballar, Ivette Núñez, Lupita Olivier, Claudia Torres, por alentarme a concluir este trabajo.

Índice

Introducción.....	I- XIII
Capítulo 1. La relación universidad pública- Estado: entre el consenso, la reconciliación, la planificación y la evaluación a la distancia.....	1
1. 1. Universidad pública- Estado: el consenso, la reconciliación y la planificación.....	4
1. 2. El cambio en la fisonomía del Estado: la evaluación a la distancia.....	23
1. 2. 1. Implicaciones de la crisis económica y la globalización.....	24
1. 2. 2. El papel de los organismos internacionales.....	27
1. 2. 2. 1. Banco Mundial (BM).....	29
1. 2. 2. 2. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).....	34
1. 2. 3. La autonomía universitaria.....	38
1. 2. 4. El financiamiento de la universidad pública.....	40
1. 3. Recapitulación.....	50
Capítulo 2. Elementos que configuran el sistema de educación superior actual (el carácter público de la universidad y sus cruces con lo privado y el mercado).....	53
2. 1. Las nociones de lo público y lo privado.....	55
2. 2. El carácter público de la universidad.....	60
2. 3. Los rasgos de lo privado y del mercado en la configuración del sistema de educación superior actual.....	64
2. 3. 1. La gratuidad en la universidad pública.....	69
2. 3. 2. Crecimiento de la matrícula y expansión de instituciones privadas de educación superior.....	78
2. 3. 3. Privatización de la universidad pública.....	87
2. 3. 4. El comercio de los servicios educativos en el nivel superior: Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS).....	89
2. 3. 5. El capitalismo académico.....	94
2. 4. Recapitulación.....	98
Capítulo 3. Las políticas públicas para la educación superior 1982- 2006...	101
3. 1. Las políticas públicas.....	104
3. 2. La revolución educativa (1982- 1988).....	111
3. 3. La modernización de la educación (1988- 1994).....	120
3. 4. Equidad, calidad y pertinencia de la educación superior (1994- 2000).....	130
3. 5. Educación superior de buena calidad (2000- 2006).....	135
3. 6. Recapitulación. Los avatares de lo público en las políticas públicas educativas.....	143
Reflexiones finales.....	148
Referencias.....	161
Siglas.....	170

Introducción

La coordinación de las universidades públicas basada en controles de calidad y eficiencia de acuerdo a las lógicas del mercado, está desplazando a la coordinación centrada en el papel benefactor del Estado. Esto se ha concretado en una nueva forma de conducción estatal hacia las universidades públicas, en tanto el modelo tradicional de patrocinio benigno entró en una fase de agotamiento que condujo al Gobierno Federal a establecer un nuevo tipo de negociación con las instituciones de educación superior.

La inviabilidad de continuar con el modelo de patrocinio benigno hacia las universidades se gestó según Mendoza (2002) por la confluencia de varios factores entre los que destacan el cuestionamiento a la pertinencia de la educación superior pública para atender a las problemáticas de la sociedad; la diversificación y la expansión no regulada del nivel educativo, a expensas de la calidad y la eficiencia; la desvinculación entre la producción y transmisión de conocimientos en las instituciones y los requerimientos del mercado laboral, y los procesos económicos y productivos; así como el cambio de actitud gubernamental ante las instituciones debido a la escasez de recursos derivada de la crisis fiscal de los gobiernos.

A lo anterior se añadió el contexto de globalización mundial e integración regional, donde las economías internacionales se basan cada vez más en el conocimiento y la tecnología, y se plantean nuevos retos para los sistemas de educación superior, tales como la necesidad de vinculación estrecha entre las universidades, los mercados laborales y el sector productivo; la homogenización y

estandarización de las estructuras curriculares, la gestión y la administración de las instituciones para fomentar el intercambio y la movilidad de los estudiantes y los académicos en el plano internacional.

La crítica al Estado benevolente en muchas esferas de la sociedad, legitimó también el cuestionamiento a la rápida expansión y crecimiento de las instituciones de educación superior pública impulsados por éste, en décadas precedentes.

Tanto organismos nacionales como internacionales, autoridades educativas y gobierno, colocaron a la calidad, la eficiencia y la pertinencia como los requerimientos para la inserción y la competencia con los países avanzados en el marco de los tratados de libre comercio y la integración con las economías internacionales dentro del contexto de globalización.

De esta manera, desde principios de la década de los ochenta, se ha estado debatiendo cuál debe ser la función de la universidad pública, y la necesidad de su transformación bajo el supuesto de las demandas que plantea el nuevo orden económico mundial, conocido como globalización, en la que han cobrado un auge significativo la producción de conocimientos y la tecnología, así como los mecanismos de mercado que permitan a los países competir en el ámbito internacional.

La transformación de la universidad pública, constituyó entonces, una parte central de la agenda política del gobierno mexicano en las dos últimas décadas. El debate sobre lo público y lo privado adquirió un lugar significativo en tanto el Estado fue abandonando cada vez más su rol benefactor. Se transformó en un Estado evaluador y bajo una visión gerencial introdujo lógicas de lo privado y del

ámbito del mercado en la conducción de las universidades públicas, transformando con ello, la relación histórica que predominó hasta la década de los setenta.

Así, nociones como evaluación, eficiencia, productividad, calidad, excelencia y pertinencia, provenientes del lenguaje de tales ámbitos, constituyeron los referentes para el diseño de las políticas públicas en la educación superior.

¿Cómo alteraron los procesos de cambio en el rol del Estado, y la redefinición de su relación con la universidad pública, el sentido de lo público?; ¿Qué aspectos de las lógicas de lo privado y del mercado se introducen en la universidad pública a través de las políticas públicas educativas, y por lo tanto, transforman el sentido de lo público en la universidad que predominó hasta la década de los setenta?

Las hipótesis de este trabajo pretenden dar cuenta de algunos aspectos que se acerquen a posibles respuestas a las interrogantes planteadas. De ahí, que se parta de la idea de que lo público en la universidad ha adquirido nuevos sentidos y se ha transformado en tanto su relación con el Estado fue redefinida en la década de los ochenta.

El período de análisis se inicia a partir de la crisis económica de 1982, momento crucial no sólo en términos cronológicos, sino porque marca las condiciones para la transformación del papel del Estado; el gobierno mexicano comenzó el proceso de adopción de un nuevo paradigma de modernización en el ámbito de la política pública (que ha sido considerado como neoliberal desde la perspectiva económica), estableciendo programas de ajuste económico que consistieron en la liberalización de importaciones, la reducción de subsidios, el

aumento en el pago de derechos de los usuarios de servicios públicos, los recortes en el gasto gubernamental, y la privatización de las empresas públicas.

El Estado cambió su rol de promotor del suministro de servicios públicos entre los que se encuentra la educación. Dicho cambio, forma parte del proceso de globalización de la economía mundial, en la que grupos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), consideran al sector público como ineficiente y de bajo rendimiento.

Lo anterior tuvo implicaciones para el ámbito educativo en general, y en específico para la educación superior pública, ya que el Estado redefinió su relación con ésta. Hay un reemplazo del Estado benefactor o educador por un Estado evaluador, que introduce nuevas lógicas de conducción y gestión al ámbito de la universidad pública, alterando con ello el sentido de lo público, al asignarle nuevos roles y valores relacionados con la búsqueda de la eficiencia y la productividad, como operan las empresas.

La segunda idea del trabajo, derivada de la anterior, considera que el Estado, al redefinir su relación con las universidades públicas, sin deshacerse de ellas, estableció nuevas estrategias para su regulación y conducción a través de la incorporación de lógicas del ámbito privado y mercantil, tendientes a racionalizar los recursos financieros y a hacer eficientes los procesos académicos; por ello, diseñó e implementó políticas públicas centradas en la evaluación del desempeño institucional, de los académicos y de los estudiantes, el control de los productos, así como la aplicación de programas de financiamiento diferenciado.

En este contexto, el presente trabajo está centrado en el análisis de las transformaciones de lo público en el marco de la relación universidad pública-Estado, lo cual se concreta en las políticas gubernamentales diseñadas e implantadas durante el período 1982- 2006.

El estudio está fundamentado en un análisis documental de las políticas públicas para la educación superior diseñadas en el período de referencia, plasmadas en los programas de educación y en los planes de desarrollo gubernamentales. Está centrado en las cuestiones relacionadas con el financiamiento, el acceso a la educación, la función de la educación superior y la relación universidad pública- Estado.

Un momento previo requirió la caracterización de la relación universidad pública- Estado con anterioridad al periodo que nos ocupa, para poder ubicar los desplazamientos respecto a los cuatro sexenios presidenciales más recientes.

El análisis tiene como base las siguientes consideraciones:

- La noción de Estado

Se parte de una noción de Estado que abarca a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, donde además está comprendido el territorio y la población, por lo que la sociedad civil es parte integrante de éste. El gobierno es la cabeza del Estado y tiene la capacidad para instrumentar las políticas públicas (Levy, 2000, Mendoza, 2002).

- Modelos de coordinación de la educación superior

Para caracterizar el tipo de relaciones establecidas entre el Estado y la universidad pública retomamos el triángulo de coordinación de la educación superior planteado por Clark (1991) conformado por tres polos: la comunidad

académica, el Estado y el mercado, cada uno de los cuales se combina con los otros y de acuerdo a las condiciones históricas, políticas y sociales, los países se inclinan más hacia uno u a otro polo.

Tomando como base dichos polos, el autor divide la autoridad estatal en sus componentes políticos y burocráticos e identifica los procesos de integración de los sistemas de educación superior bajo los rubros de burocracia, política, profesión y mercado:

- Coordinación burocrática. Tiene distintas formas de desarrollo en la educación superior:

a) estratificación (creación de jerarquías de mando rígidas y verticales en sistemas de educación superior cada vez más grandes y complejos. Provoca una tendencia a rendir cuentas);

b) expansión jurisdiccional de las dependencias administrativas individuales y combinadas impulsada por las ideas sobre la evaluación pública de la administración;

c) expansión del personal no académico para la administración académica que ocasiona el crecimiento del número de administradores encargados de la educación superior;

d) expansión administrativa (la experiencia y los certificados administrativos se vuelven requisitos básicos de ingreso a los puestos formales de coordinación, los funcionarios se distancian notoriamente de los profesores y los estudiantes);

e) expansión de los reglamentos (se trata del incremento de reglas de varios tipos como las guías que preestablecen las decisiones o que vigilan el

cumplimiento de las decisiones y las políticas por parte del personal, así como la auditoría y la inspección)

Estos procesos por separado y conjuntamente incrementan la influencia coordinadora de los burócratas. Los sistemas de educación superior se mueven de la burocracia benigna a la agresiva en la medida en que se les impulsa a modernizarse, a volverse más eficientes y a planificar.

- Coordinación política: Supone el incremento de la atención otorgada por el Estado a la educación superior, la cual se conforma como prioridad política; los problemas de la educación superior circulan fluidamente a través de los canales gubernamentales del Estado y las correspondientes estructuras de los partidos políticos. El Jefe del Ejecutivo y su gabinete tienden a intervenir en mayor medida en los problemas del sistema. En América Latina, el movimiento de Reforma Universitaria de 1918, en Córdoba, Argentina, inauguró la época de politización de las universidades, entendida como el auge del poder estudiantil. La coordinación política puede fortalecerse tanto como la burocrática, en la medida en que los grupos políticos obtengan la autoridad y la durabilidad de las dependencias burocráticas.

- Coordinación profesional: Corresponde a la autoridad profesional de los académicos y se expresa en la expansión de su capacidad en un área de conocimiento; los miembros de cada disciplina y subespecialidad se organizan en asociaciones académicas nacionales y sindicatos. Opera como resultado de los vínculos establecidos entre académicos, al interior y entre las disciplinas, instituciones y sectores, y de su búsqueda de hegemonía en el conjunto del sistema.

- Coordinación de mercado, es radicalmente distinta a las modalidades burocrática, política y profesional. Las personas y los sectores se vinculan a través de intercambios no regulados.

En la educación superior operan tres tipos de mercado:

a) mercado de consumidores (se encuentran en lugares donde se intercambia dinero por bienes y servicios; en la educación superior, las cuotas aportadas por los estudiantes (colegiaturas) son el ejemplo más claro. Los gobiernos intervienen cuando otorgan becas y apoyos financieros a los estudiantes. Este mercado tiene como rasgo central la preferencia del consumidor;

b) ocupacional (se trata de aquellos mercados donde los individuos ofrecen sus capacidades y energías a cambio de dinero);

c) institucional (los factores de interacción son los establecimientos, ya que la reputación y el prestigio se convierten en la principal mercancía en ese ámbito de interacción competitiva. Los sistemas estatales no ejercen una regulación significativa sobre los mercados institucionales).

En el caso mexicano, Mendoza (2002) ha retomado el triángulo de coordinación de la educación superior y ubica cuatro modelos:

- Modelo de coordinación político- administrativo: procedente de Europa occidental y de los países socialistas, en donde existe una fuerte presencia del Estado en la planeación y supervisión del sistema de educación superior.

- Modelo de coordinación académico- corporativo: modelo británico basado en el poder de los cuerpos académicos en las instituciones.

- Modelo de coordinación por el mercado: proveniente del paradigma de la educación superior estadounidense en el que el Estado no tiene una presencia significativa en la coordinación y funcionamiento del sistema.
- Modelo de coordinación mediante la evaluación estatal, sustituye al de administración benevolente y de control burocrático- político. Subyace a éste, el cuestionamiento a la planeación tradicional y a la autonomía de las comunidades académicas. La evaluación y la acreditación cumplen una función estratégica.

Este modelo fue planteado por Neave (1990) quien señala que la noción de Estado evaluador¹ no es nueva, ya que desde el momento en que los gobiernos asumieron la tarea de financiar y definir el marco legal y administrativo de las instituciones, la evaluación ha sido un elemento importante; distingue entre la evaluación para el mantenimiento del sistema y la evaluación dirigida al cambio estratégico, es decir, el diseño de metas a largo plazo para la educación superior y la estimación de recursos financieros, de personal y equipo necesarios para realizarlos.

Con este tipo de evaluación se busca explicar hasta qué punto las metas han sido cumplidas certificando el grado de realización de los objetivos generales a través de la evaluación del producto. Se parte del supuesto de que el cumplimiento de las metas es más probable si la asignación de recursos es subsecuente y depende de la medida en que las instituciones satisfacen ciertos criterios específicos.

¹ El autor ubica esta noción en el contexto de Europa occidental, principalmente en Francia, Reino Unido y Holanda, por lo que es importante considerar que su proceso de conformación no ha sido uniforme en todos los países, incluso en el contexto latinoamericano.

El Estado evaluador conserva el control estratégico del sistema a través de la asignación de misiones, la definición de metas y la operación de criterios relativos a la calidad de los productos generados por las instituciones. Se trata de un proceso de redefinición de los instrumentos políticos para pilotear a la educación superior a control remoto.

Para Neave (1990) el estado evaluador constituye una reformulación de los medios para realizar fines antiguos que en la actualidad no se han cumplido plenamente, es decir, que las problemáticas de la educación superior que no han sido resueltas han justificado la emergencia del Estado evaluador y los cambios consecuentes en las formas de coordinación del sistema de educación superior.²

- El binomio público- privado

Acerca del binomio público- privado partimos de la ubicación de algunos de sus rasgos centrales, los cuales han sido propuestos por autores como Arendt (1974) Bobbio (1987) y Habermas (2002), en contextos espaciales y temporales distintos.

- El subsistema público universitario

Finalmente, cuando se habla de la universidad pública, se alude de manera indistinta al subsistema universitario público, el cual comprende a todas aquellas universidades cuyo régimen jurídico sea público (autónomo o no).³ El conjunto de

² Como se observará en los siguientes capítulos existen muchas problemáticas en la educación superior como el deterioro de la calidad, la escasa vinculación con los sectores productivos, la necesidad de mejorar los mecanismos de selección para ingresar al nivel, que han estado presentes en décadas anteriores y que son retomadas y articuladas a un nuevo discurso donde se enfatiza la necesidad de eficiencia, eficacia y productividad ponderadas a través de la evaluación del sistema.

³ El sistema universitario público de educación superior está compuesto por: 1) Tres Universidades Públicas Federales (UPF) – UNAM, UAM, UPN-; 2) 34 Universidades Públicas Estatales (UPE) – U. Autónoma de Aguascalientes, U. Autónoma de Baja California, U. Autónoma de Baja California Sur, U. Autónoma de Campeche, U. Autónoma del Carmen, U. Autónoma de Coahuila, U. de Colima, U. Autónoma de Chiapas, U.

problemáticas que se abordarán en el presente trabajo tienen implicaciones que pueden ser generalizables a las instituciones que conforman dicho subsistema; no obstante, se reconoce que tales problemáticas tienen impacto en diferentes grados, dada la complejidad y heterogeneidad del sistema de educación superior, y las características particulares de cada institución, lo cual produce relaciones específicas entre éstas y el Gobierno Federal, los gobiernos estatales, y los organismos de educación nacionales.

Con base en las consideraciones anteriores, el análisis está estructurado en tres capítulos:

En el primero se abordan los rasgos distintivos de la relación Estado – universidad pública a partir de los años cuarenta y hasta principios de los ochenta, momento en que se puede ubicar el cambio de fisonomía en el Estado; después, se tratan dos aspectos centrales en los que se expresa el cambio en el rol del Estado, el financiamiento público a la educación superior y la autonomía universitaria; mientras que en el último, se sitúan algunas de las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales: OCDE y el Banco Mundial para dicho nivel.

Autónoma de Chihuahua, U. Autónoma de Ciudad Juárez, U. Juárez del Estado de Durango, U. de Guanajuato, U. Autónoma de Guerrero, U. Autónoma del Estado de Hidalgo, U. de Guadalajara, U. Autónoma del Estado de México, U. Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, U. Autónoma del Estado de Morelos, U. Autónoma de Nayarit, U. Autónoma de Nuevo León, U. Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Benemérita U. Autónoma de Puebla, U. Autónoma de Querétaro, U. Autónoma de San Luis Potosí, U. Autónoma de Sinaloa, U. de Sonora, Instituto Tecnológico de Sonora, U. Juárez Autónoma de Tabasco, U. Autónoma de Tamaulipas, U. Autónoma de Tlaxcala, U. Veracruzana, U. Autónoma de Yucatán, U. Autónoma de Zacatecas, U. de Quintana Roo; 3) U.es Tecnológicas (UT); 4) Universidades Politécnicas (UPOL's); 5) Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS)- CESUES, UNICAH, U. del Mar. U. de Occidente, U. Tecnológica de la Mixteca, U. de la Chontalpa, U. del Caribe, U. Estatal del Valle de Ecatepec, U. Politécnica de San Luis Potosí, U. Politécnica de Aguascalientes, U. Politécnica de Tulancingo, U. Del Istmo, U. del Papaloapan L. B; U. de la Sierra, U. Politécnica de Zacatecas; y 6) Otras instituciones. Para fines de este trabajo nos centraremos en los subsistemas 1 y 2.

El segundo capítulo consta de tres apartados, el primero establece los elementos característicos de las nociones de lo público y lo privado; en el segundo se abordan los aspectos que se desprenden de dichas nociones para ubicar el carácter público de la universidad; en el tercero se analizan los elementos que configuran el escenario actual de la educación superior, en el cual cobran gran relevancia el ámbito de lo privado y del mercado. Aquí, se examinan las problemáticas de la gratuidad y la privatización, el crecimiento de la matrícula y la expansión de instituciones privadas, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (AGCS) y el capitalismo académico, como expresiones del debate que ha generado la irrupción de tales ámbitos en la universidad pública.

En el tercer capítulo se analizan las políticas públicas para la educación superior y el cambio en la relación Estado- universidad pública en cuatro sexenios: la revolución educativa de Miguel de la Madrid Hurtado (1982- 1988), la modernización de la educación de Carlos Salinas de Gortari (1988- 1994), la equidad, calidad y pertinencia de la educación en el mandato de Ernesto Zedillo (1994- 2000), y la educación superior de buena calidad planteada por Vicente Fox (2000- 2006). Se exploran, además, aquellos aspectos vinculados con las transformaciones de lo público en el marco de dicha relación.

Al final de cada capítulo se establece una recapitulación sobre los temas abordados.

Por su parte, en las conclusiones se establecen algunas consideraciones acerca de los rasgos que caracterizan las transformaciones en lo público dentro de las políticas públicas en el período 1982- 2006, y las perspectivas que se vislumbran en este nuevo escenario, en el que el debate sobre lo público y lo

privado en la educación superior cobra aún más vigencia frente a la construcción de la agenda política en el presente sexenio.

Capítulo 1. La relación universidad pública- Estado: entre el consenso, la reconciliación, la planificación y la evaluación a la distancia

La relación de las universidades públicas con el Estado no ha sido estable ni mucho menos ajena a la complejidad del desarrollo del sistema de educación superior y el contexto político, económico y social en el cual están insertas. En las últimas cinco décadas esta relación ha transitado del estrechamiento de los lazos vía el consenso y la dependencia mutua sostenida por un Estado benefactor - educador, hasta la supervisión a la distancia fomentada por un Estado evaluador-auditor.¹

Los cambios que se observan en la actualidad en la universidad pública así como la transformación de sus relaciones con el Estado en México, se enmarcan en el contexto mundial donde se desarrollan tres tendencias señaladas por Schugurensky (1998) que son el resultado del reacomodo de las fuerzas económicas, ideológicas y políticas:

- El cambio del Estado benefactor y su reemplazo por un Estado neoliberal/ evaluador que disminuye su papel de agente en la producción de bienes y servicios públicos, y la regulación de la vida económica;

- la globalización, que refiere a una dinámica con derivaciones económicas, sociales y culturales, e implica la intensificación de los flujos transnacionales de

¹ Para Ibarra Colado (2002a), el Estado auditor opera a través de mecanismos de vigilancia a la distancia centrados en la evaluación de los resultados, mientras que la conducción de los procesos es realizada por las propias instituciones; este nuevo mecanismo de regulación gubernamental de la educación superior comenzó a operar a finales de los ochenta y tiene como objetivo, conducir a las universidades de acuerdo con lo establecido en las estrategias y programas gubernamentales, otorgándoles a su vez, una nueva funcionalidad al servicio de la economía y la sociedad. En este contexto, las universidades tendrán que rendir cuentas al Estado y a la sociedad sobre el cumplimiento de funciones como el mejoramiento de la eficiencia terminal, la vinculación con la sociedad y la industria, entre otros.

información, mercancías y capital alrededor del mundo (las barreras políticas o legales, y los límites nacionales se vuelven cada vez más borrosos), el desarrollo de nuevos bloques comerciales, el fortalecimiento tanto de organismos internacionales como de las potencias militares, y los nuevos procesos productivos basados en la ciencia, el grado de desarrollo tecnológico, y los conocimientos; así como el intercambio de normas, valores, formas culturales. La sociedad global implica no solo aspectos económicos sino también políticos, geográficos, demográficos, culturales e ideológicos (Ianni, 1996)

-en ese marco, el mercado adquiere gran significación en tanto se robustecen las potencias corporativas internacionales. La ideología mercantil se traslada al ámbito de la cultura, lo cual tiene implicaciones en el cambio de la concepción de la educación como bien cultural, a un servicio mercantil; brindar educación superior deja de ser una función básica del Estado para responder al derecho de los ciudadanos a la educación; las instituciones se equivalen con fábricas de hacer cultura, los intercambios se regulan por la oferta y la demanda; y el conocimiento, los bienes culturales y el capital humano adquieren el carácter de mercancía.

No se trata de un proceso aislado, sino de una tendencia de los sistemas educativos que, en palabras del autor, alude a la convergencia con el modelo norteamericano de educación superior, cuyas bases son el papel reducido del Estado, la expansión del sector privado, la diversificación institucional, la descentralización administrativa del sistema, la estrecha vinculación de la educación con las dinámicas del mercado, y el uso de procedimientos y patrones

organizacionales similares (homogéneos, estandarizados) para gobernar a la universidad.

Se trata también de una convergencia regional en la que los estados nacionales se integran a los bloques económicos y comerciales, y como consecuencia, se dan nuevos requerimientos para: homogeneizar y estandarizar las estructuras curriculares, establecer nuevas formas de gobierno y organización de las instituciones, desarrollar proyectos conjuntos, intercambiar académicos y estudiantes, la movilidad laboral, la venta de servicios educativos, la evaluación de las instituciones, los docentes y los estudiantes, así como exigencias de calidad, productividad, eficiencia y pertinencia hacia las universidades, ponderadas de acuerdo a los parámetros internacionales.

En este escenario, la educación superior pública mexicana ha sido cuestionada por organismos nacionales, internacionales y Gobierno Federal, en tanto ha dejado de responder a la formación de los recursos humanos requeridos para hacer frente a las transformaciones tecnológicas y productivas necesarias para la competencia en el ámbito globalizado; se le ha calificado como ineficiente, no pertinente, ni relevante y de escasa calidad y productividad, al tiempo que paradójicamente, se ubica como elemento prioritario y estratégico, por sus implicaciones políticas, económicas, sociales y culturales en la formación de las competencias profesionales e intelectuales, y en la generación de saberes para competir en el nuevo orden económico mundial y en la llamada sociedad del conocimiento.²

² El cuestionamiento a las universidades públicas se puede ubicar, como se verá a lo largo del presente análisis, tanto en las recomendaciones realizadas por los organismos internacionales, principalmente el Banco

Lo anterior justificó la introducción de lógicas de mercado y empresariales al espacio educativo, el intento de establecer una convergencia con los modelos internacionales de educación superior bajo las recomendaciones de los organismos internacionales, y el fomento al crecimiento, expansión y diversificación de instituciones de educación superior privada y de corte tecnológico (Casillas y de Garay, 1993)

En este marco, el objetivo del presente capítulo es caracterizar la relación universidad pública- Estado a partir de la década de los cuarenta, y ubicar la transformación de la fisonomía del Estado, enfatizando, por un lado, el impacto de la crisis fiscal de principios de los ochenta y el papel de los organismos internacionales; y, por otro, situando dos aspectos en los cuales dicha transformación ha tenido un impacto significativo: la autonomía de las universidades públicas y el financiamiento público a la educación superior.

1. 1. Universidad pública- Estado: el consenso, la reconciliación y la planificación

Del proceso revolucionario de 1910, derivó la construcción de un Estado fuerte, poderosamente intervencionista y con una autoridad reguladora sobre la actividad económica privada, que concentró su poder en la presidencia y asumió

Mundial y la OCDE para resolver las problemáticas de la educación superior; así como en las políticas públicas diseñadas en el período estudiado; los aspectos en los que se han centrado dichos cuestionamientos se refieren por un lado, al conjunto de problemáticas (falta de coordinación en el sistema, nivel académico insatisfactorio, relación insuficiente con los sectores social y productivo, entre otras) que trajo consigo la expansión y diversificación de la educación superior pública en los años sesenta y setenta, y el papel fundamental que mantuvo el Estado en ese proceso; y por otro, a los requerimientos que se plantean para competir a nivel internacional.

el papel de responsable en la promoción del bienestar social al hacerse cargo del mantenimiento de la estabilidad política, el crecimiento económico, el control de los sectores populares, así como de industrias básicas como la del petróleo y la distribución de los recursos naturales y financieros del país (Levy, 1987)

Durante el período que se inicia en 1940 y llega hasta principios de los ochenta, llamado de crecimiento estabilizador o de auge económico, el Estado mexicano asumió un papel rector en la orientación de la política económica y social, y contó con el apoyo de distintos sectores sociales favorecidos (empresarios, capas medias, el movimiento obrero organizado, y los campesinos beneficiados por la reforma agraria emanada de la Revolución Mexicana). Dicho modelo se caracterizó por el desarrollo industrial encauzado al mercado interno, basado en la sustitución de importaciones y en la industrialización del país, así como en la producción de bienes y servicios con una independencia relativa del sector externo (Cuellar, 1995)

El Estado constituyó el aval político y el regulador económico de aquel modelo, al administrar el descontento y la desigualdad, mantener la infraestructura pública y los servicios, la educación gratuita en el nivel primaria, los subsidios al consumo y la producción, así como la estabilidad política (Murayama, 1997)

Esto implicó, que por un lado, el Estado asumiera la tarea de promover el bien común y público de los ciudadanos,³ manteniendo el monopolio en la producción de bienes públicos estatales, imponiendo tributo y fijando el precio de

³ Se puede decir que el Estado asumió dicha tarea pero hasta la actualidad no ha logrado garantizar el bienestar común, aún persisten grandes problemáticas relativas a la desigualdad social, la cobertura de educación básica, la ampliación de oportunidades para acceder a los niveles de educación superior, la salud, el empleo y la seguridad pública.

los mismos; así, se instituyó como el promotor del bien común a través del diseño de políticas públicas; y, por otro, también se encargó de regular la libertad civil de los individuos, haciendo respetar los derechos de propiedad y las reglas de la vida social, ya que éstos y sus organizaciones (empresas) tienen el derecho de propiedad sobre sus recursos y el derecho a la libertad para realizar intercambios libres y competir en el mercado para obtener bienes privados (Bazúa, 1997)

Varios autores (Mc Ginn, 1994; Villa Lever, 2003; Serra, 2003; Feldfeber, 2003) han señalado que no sólo en México, sino en el resto de los países latinoamericanos, los Estados centraron su papel en la consolidación territorial y política, y la configuración de la identidad nacional a través de la educación pública masiva, que surgió ligada a los Estados- Nación como una vía para lograr la seguridad de las naciones y la adhesión de los ciudadanos a dicha identidad.

Dentro de ese modelo, el sistema educativo fue un elemento central para consolidar el desarrollo de la Nación y legitimar al propio Estado, además de ser uno de los aspectos por medio de los cuales éste promovería el bien común; esto dio lugar a un sistema de instrucción público, centralizado y estatal, cuya función consistió en unificar la lengua, la ideología y la cultura a través del establecimiento de una estructura curricular única, y un modelo de escolarización homogéneo, regulado, organizado y financiado por el Estado; que tuvo, entre sus propósitos, incorporar a la educación como un servicio público y nacional, otorgándole - particularmente a la primaria- los atributos de pública, laica, gratuita y obligatoria.⁴

⁴ El Estado se asume como promotor de dichos atributos, los cuales han quedado plasmados en el art. 3º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su texto original de 1917 hasta sus reformas en 1934, 1946, 1980, 1992 y 1993; y también en la Ley Federal de Educación de 1973 y la Ley General de Educación de 1993 (Cfr. González Chávez, 2000; Valadés, Diego, 1997)

El modelo de desarrollo estuvo asociado a una política educativa cuyos principios se pueden resumir en dos puntos centrales: a) la educación como derecho de los ciudadanos, y a la vez un deber del Estado, y b) la educación como una condición para el desarrollo. A partir de estos principios el gobierno diseñó diversas estrategias para incrementar las oportunidades educativas de la población (Cuellar, 1995)

Particularmente en el nivel superior, el Estado mantuvo una relación estrecha con las universidades públicas que fueron instauradas como sus delegaciones directas; con ello, se mantuvo un monopolio público que se prolongó hasta la primera mitad del siglo XX, en tanto la educación superior consistía únicamente en instituciones públicas autorizadas y subsidiadas por el Estado; es a partir de la segunda mitad de la década de los treinta, con la creación de la primera institución de educación superior privada, cuando se puede establecer una distinción más clara entre universidades públicas y particulares (Levy, 2000; Villa Lever, 2003)⁵

Lo anterior se puede ver más claramente en la descripción hecha por Levy (2000) acerca de las cinco olas en la historia de la educación superior latinoamericana:

⁵ Nos referimos a la Universidad Autónoma de Guadalajara creada en 1935.

Cabe destacar que en un primer momento las universidades fueron creadas por la Corona española y la Iglesia bajo la autoridad de bulas papales y las cartas reales, siguiendo el modelo de universidad europea del siglo XVI en sus dos vertientes: el modelo de Salamanca y el de Alcalá de Henares; no había entonces una clasificación como pública o privada. La distinción comenzó cuando las ideas sobre el laicismo y la separación del Estado y la Iglesia provenientes de la Revolución Francesa, influyeron en la Independencia de nuestro país, y sentaron las bases para la diferenciación entre lo laico y lo religioso, que más tarde darían lugar al binomio público- privado, y a la adopción del modelo napoleónico de universidad caracterizado por implantar la noción de "pública" a la universidad (García Guadilla, 2001; Villa Lever, 2003)

1.- Surgimiento de las universidades coloniales (mezcla de instituciones públicas y privadas): las universidades hispanoamericanas se fundaron para servir tanto a la iglesia como al Estado, en su mayoría, fueron organizadas por órdenes religiosos, especialmente de los jesuitas; España proveyó el modelo para las universidades coloniales creadas como entidades mixtas que no pueden ser consideradas ni privadas ni públicas, debido a la relación existente entre el Estado y la iglesia. Los conceptos de lo público y lo privado fueron significativos sólo hasta que estos ámbitos se diferenciaron.

2.- Surgimiento de monopolios públicos que dominaron durante la mayor parte del siglo XIX y algunas décadas del siglo XX. Al independizarse las naciones de la colonia, las universidades fueron transformándose en públicas, ya que los liberales estaban fuertemente influidos por las revoluciones francesa y estadounidense, por el iluminismo y una nueva fe en la razón. Proponían el control del Estado sobre la educación y plantearon la abolición de la influencia de la iglesia; así, las universidades se orientaron hacia las profesiones seculares, mientras que el trío Iglesia- Estado- Universidad, se convirtió en el dúo universidad- Estado.

Las instituciones públicas adquirieron un predominio absoluto y sin rival durante un siglo y medio, y pasaron, de estar reservadas casi exclusivamente a la élite, a la universidad de masas, hasta lo que el autor llama el decline del sector público.

3.- Surgimiento de universidades religiosas privadas: la iglesia fue la fuerza principal en la creación de las primeras universidades particulares en Latinoamérica. Sin embargo, a excepción de México, Colombia y Costa Rica,

todos los sectores universitarios privados surgieron como universidades católicas, en respuesta a la naturaleza secular de las universidades públicas del Estado.

4.- Surgimiento de universidades privadas, no religiosas, de élite: los grupos económicos privados buscaron nuevos canales para preparar el personal calificado para su modernización, mientras que los intereses comerciales apoyaron la creación de instituciones particulares seculares.

5.- Establecimiento de instituciones privadas, seculares de masa: se trata de una respuesta privada no elitista a la demanda insatisfecha por la educación superior del sector público.

Para Casillas y de Garay (1993) la creación de varias instituciones privadas durante los años cuarenta y los cincuenta (e incluso en los sesenta y setenta),⁶ no significó el abandono de la responsabilidad política asumida por el Estado mexicano. Por el contrario, al ser considerada la universidad pública parte del interés público⁷ por su papel trascendente en la formación de recursos humanos y la transmisión de conocimientos científicos, tecnológicos y humanísticos necesarios para el desarrollo nacional, el Estado se encargó de su regulación y conducción, a través de sus estructuras institucionales, sus funcionarios, sus leyes, y las diversas instancias gubernamentales.

⁶ Durante el período 1940- 1973, fueron creadas diversas instituciones de educación superior privadas, entre las principales se encuentran las siguientes: Universidad de las Américas, D. F. (1940); Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (1943); Instituto Tecnológico Autónomo de México (1946); Universidad de las Américas- Puebla (1947); Universidad Iberoamericana (1954); Universidad del Valle de México (1960); Universidad La Salle (1962); Universidad Panamericana (1967); Universidad Intercontinental (1976), Acosta (2005)

⁷ Relacionado con la acción gubernamental, el interés público engloba al conjunto de actividades necesarias a la seguridad del Estado y el bienestar de la comunidad: la defensa, el mantenimiento del orden, la educación, la salubridad e higiene públicas, por ello va más allá de los intereses, rivalidades y transacciones de los particulares (Valenti y del Castillo, 1997)

De acuerdo con Levy (1987) a mediados de la década de los cuarenta se puede hablar de un *modus vivendi* entre el gobierno y la universidad⁸ manifestada en una dependencia mutua en la que cada parte se apoyó en la otra para obtener su bienestar, la universidad requería del régimen para conseguir legitimidad oficial, una ausencia de coerción física, la delegación del autogobierno, el acceso a los puestos dirigentes y burocráticos, y subsidios económicos; mientras que el régimen dependía en gran medida de la universidad para buscar su legitimidad, la ausencia de grandes desórdenes, obtener el apoyo político de la clase media, lograr una corriente continua de profesionales, el reclutamiento de futuros políticos y la investigación científica.

De ahí que la relación establecida durante la década de los cincuenta, haya sido caracterizada por varios autores (Levy, 1987; Díaz Barriga, 1999; Casanova, 2002) como una relación de consenso, fundamentada en una dependencia mutua en la que la universidad servía al Estado en la conducción de la sociedad, el bienestar colectivo y el sostenimiento del orden político, mientras que el Estado intentaría proteger el bien común y los intereses colectivos de los que forma parte la universidad.

En ese supuesto, el Estado mantuvo un papel importante en la expansión de la educación superior, en tanto ésta fue considerada como un elemento central para el proyecto de desarrollo y el progreso del país basado en el crecimiento económico y la industrialización; así, se puede hablar de un momento de

⁸ Este momento se sitúa después del conflicto entre la Universidad Nacional y el gobierno, que dio paso al establecimiento de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional donde se plasmó la autonomía de la institución, y se refrendó su carácter y financiamiento públicos.

consenso identificado por la funcionalidad de la universidad pública al plan de desarrollo (Casillas y de Garay, 1993)

Si bien, a lo largo de la historia,⁹ el Estado mexicano, por medio del gobierno, ha mantenido relaciones de mutua conveniencia con la universidad pública, éstas no han quedado exentas de disputas y conflictos, acercamientos y distanciamientos.

Se puede decir que este momento de consenso fue relativo ya que durante el período 1930- 1960, se pueden ubicar varias disputas entre el Estado y las instituciones de educación superior, como el conflicto por la autonomía universitaria y la libertad de cátedra suscitado a partir de la reforma socialista de las universidades; y el movimiento de estudiantes del Instituto Politécnico Nacional (IPN) debido a problemáticas en el financiamiento y la Ley Orgánica de la institución (Guevara Niebla, 1986)

No obstante, de esta relación de consenso y acercamiento estrecho, da cuenta la fundación de varias universidades públicas en las entidades federativas; en el período 1930- 1940 se fundaron las siguientes instituciones: Universidad de Puebla, Universidad de Colima, Universidad Autónoma de Sinaloa y la Universidad Autónoma de Nuevo León; entre 1940 y 1950 se establecieron: la Universidad de Sonora, Universidad Veracruzana, Universidad de Guanajuato y el Colegio de México; hasta el periodo de mayor expansión 1950- 1960, cuando se crearon las

⁹ Aunque el objeto de este trabajo no es llevar a cabo un estudio histórico de la relación Estado- universidad pública, sino ubicar algunos rasgos de esta relación que permitan dar cuenta de los cambios llevados a cabo en el período 1982- 2006, con respecto las décadas anteriores, es importante destacar el planteamiento de Muñoz (2006) en torno a la conciencia que se tenía desde principios del siglo XX, del carácter político de la universidad en tanto su contribución a la formación del concepto moderno del Estado. La universidad fue considerada al mismo tiempo su creación, el soporte de su legitimidad y un instrumento poderoso para educar con sustancia popular.

siguientes instituciones: la Universidad Autónoma de Morelos, Universidad Autónoma de Chihuahua, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, la Universidad Autónoma del Estado de México, la Universidad Autónoma de Tamaulipas, Universidad Juárez del Estado de Durango, Universidad Autónoma de Coahuila, Universidad del Sudeste (Campeche), Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Universidad Autónoma de Guerrero, Universidad Autónoma de Querétaro y la Universidad Autónoma de Zacatecas (Kent, 1992)

Este último período es lo que Muñoz (2006) denomina el inicio de un sistema de universidades públicas y de la época de oro en la que el interés del gobierno por la universidad fue manifiesto.

Alcántara (2006) plantea, por su parte, que en ese momento, la relación gobierno – universidad se basó en un acuerdo tácito según el cual la enseñanza superior proporcionaba formación y educación a todos aquellos que estimara calificados para ingresar, mientras que el gobierno, a su vez, suministraba los fondos necesarios para llevar a cabo esa tarea.

Así, durante el mandato de Adolfo López Mateos (1958- 1964) se establecieron las bases de una relación de conveniencia mutua entre el Estado y las universidades públicas. Las instituciones públicas de provincia, a través de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)¹⁰ solicitaron en ese tiempo al presidente de la República, que el otorgamiento de los recursos financieros de la federación a las entidades fuera superior o equivalente a los de la Universidad Nacional con lo que negociaron mayores recursos a cambio de ceder el control político sobre el nivel superior.

¹⁰ Organismo creado en 1950.

Para 1961, la ANUIES envió al mandatario un documento con los criterios que consideraba pertinentes para establecer una mejor distribución del financiamiento, entre ellos se encontraban el número de alumnos. De esta forma, durante el régimen dio inicio la federalización del financiamiento para la educación superior en los estados (Hernández Yáñez, 1996)

Los procesos de urbanización, la industrialización sustitutiva, la emergencia y crecimiento de las clases medias, así como la existencia de un partido único de Estado y de un régimen autoritario, se conjugaron y dieron como resultado el establecimiento de relaciones de dependencia mutua entre la universidad y el gobierno. Lo anterior fue posible, de acuerdo con Muñoz (2006) por la existencia de un Estado benevolente dispuesto a financiar a las universidades públicas basado en la consideración de su contribución al desarrollo del país.

En las dos décadas siguientes (sesenta y setenta), el papel del Estado fue fundamental en la consolidación del sistema nacional público de educación superior. En el marco de la tendencia desarrollista, la relación entre el Estado y todos los niveles de educación, favoreció al sector público, comenzó el proceso de masificación y expansión en las universidades públicas, tanto de instituciones, como de la matrícula (Zelaya, 2002).

Sin embargo, a finales de la administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) los resultados del Plan de Once Años en la educación básica y media, impactaron los niveles medio superior y superior al incrementarse la demanda por estos servicios. El Gobierno Federal intentó contener la masificación de la enseñanza superior que requería aportar mayores recursos a las instituciones, y la tendencia a la federalización del gasto en el nivel iniciada en el sexenio anterior

debido a la necesidad de legitimación del Estado; esto implicaba un cambio en los acuerdos sobre el otorgamiento de recursos con base en las negociaciones políticas. El descontento estudiantil en varias entidades del país, no se hizo esperar.¹¹

Por otra parte, frente a sus necesidades financieras, las universidades asociadas a la ANUIES, se apegaron a los trabajos de planeación llevados a cabo por la Secretaría de Educación Pública (SEP) como estrategia para negociar la ampliación de subsidios. En ese marco, hicieron llegar al presidente de la República una iniciativa que finalmente no prosperó, sobre un proyecto de Ley de Educación Superior para establecer las bases de su unificación y reglas de coordinación entre la Federación y los estados en los aspectos académicos y económicos.

La instrumentación de una política represiva y autoritaria durante el sexenio, que culminó en el movimiento estudiantil de 1968, llevó a una época de gran distanciamiento entre las universidades públicas y el Gobierno Federal.

El conflicto de 1968, reflejó el máximo punto de tensión entre el Estado y las universidades públicas, y a su vez significó el advenimiento de una política de reconciliación entre éstos, a partir del arribo de Luís Echeverría Álvarez a la presidencia de la República para el sexenio 1970- 1976, según Hernández Yáñez (1996) varios conflictos desencadenados en su mandato entre algunas universidades y los gobiernos locales, encontraron en Echeverría un mediador.

¹¹ Algunos brotes de descontento se dieron en Michoacán y Sinaloa en 1966, en Sonora en 1967 y en Tabasco en 1968. Cfr. Hernández Yáñez (1996)

En el contexto de reconciliación entre el gobierno y las universidades públicas, después del rompimiento que generó el movimiento estudiantil, el gobierno echeverrista impulsó fuertemente a la educación superior a través del diseño e implementación de estrategias de planeación y el aumento los recursos otorgados a la educación. El mecanismo de recuperación de consenso y búsqueda de legitimidad del Estado, se basó en la expansión, crecimiento y diversificación de la educación superior pública. Entre 1970 y 1980, se incrementó la matrícula estudiantil,¹² el número de instituciones y las plazas para académicos (Levy, 1987; Díaz Barriga, 1999, 2002; Casanova, 2002; Mendoza, 1990; Casillas y de Garay, 1993)

De hecho, el crecimiento de la atención a la población en edad de cursar el nivel de educación superior durante los setenta, fue posible debido al diseño de una política con ese propósito, por las correspondientes inversiones en educación en todos sus niveles, y de manera central, por la consideración de la educación superior como factor de movilidad socioeconómica de la población. La educación superior fue vista en ese momento, como un aspecto clave en la formación de recursos humanos de alto nivel, además de que se le atribuía el papel de conciencia crítica para el desarrollo social (Casillas y de Garay, 1993; Reséndiz, 2000)

En ese marco, la planeación constituyó un primer intento de reordenamiento institucional bajo la coordinación gubernamental. El financiamiento se otorgó sobre

¹² Así lo demuestran los siguientes datos de la ANUIES (2004): en 1970 la matrícula total de licenciatura fue de 208, 944 alumnos; para 1982, la cifra casi se cuadruplicó a 840, 368 estudiantes.

La oferta educativa también se diversificó pasando de 113 carreras profesionales a 206 en el período 1970- 1976, mientras que la matrícula de posgrado pasó de 6461 a 18944 en el mismo lapso.

la base de criterios cuantitativos como la demanda estudiantil y las nóminas de base, los contratos colectivos de trabajo, las proyecciones de la inflación, las preferencias políticas del régimen, así como el balance de fuerzas existente (Ibarra Colado, 2001)

Esto se reflejó en el establecimiento en 1973 de la Ley Federal de Educación,¹³ cuyo artículo 3º. especificaba que:

“La educación que imparten el Estado, sus Organismos Descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios es un servicio público” (SEP/ ANUIES, 1981:203)

Mientras que en su artículo 13º, señalaba:

“Son de interés social las inversiones que en materia educativa realicen el Estado, sus Organismos Descentralizados y los particulares” (SEP/ ANUIES, 1981: 205)

La planificación de la educación superior fue más ampliamente desarrollada durante el sexenio presidencial de José López Portillo (1976- 1982). Al iniciar su mandato, el Ejecutivo llamó a elaborar el Plan Nacional de Educación Superior (PNES), una de las instituciones convocadas fue la ANUIES. La orientación planificadora fue concertada por miembros de este organismo y la SEP, en el documento *La planificación de la educación superior en México*, en el que se definieron los lineamientos centrales en materia de planeación institucional, estatal, regional y nacional a través del establecimiento del Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES) y se delineó una primera etapa del PNES. Dicho documento delimitó el campo de relaciones de

¹³ Que consagró muchas de las propuestas realizadas por la ANUIES para reformar la educación superior, como la obligatoriedad del servicio social, la introducción de salidas laterales, las equivalencias y los mecanismos de reconocimiento de validez oficial (Hernández Yáñez, 1996)

poder entre el Estado, la ANUIES y las universidades públicas al determinar las condiciones de negociación entre éstos.¹⁴

La acción planificadora del Estado, se concretó en materia legislativa a través del establecimiento de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior de 1978, cuyo Art. 8º. apuntaba que:

“La Federación, los estados y los municipios prestarán en forma coordinada y dentro de sus respectivas jurisdicciones, el servicio público de la educación superior, atendiendo a sus necesidades y posibilidades conforme a lo dispuesto en este ordenamiento y la Ley Federal de Educación”.¹⁵ (SEP/ ANUIES, 1981:219)

A partir de esta ley, el Gobierno Federal, los estados y los municipios instituyeron las bases del financiamiento para desarrollar la educación superior en atención a las demandas nacionales, regionales y estatales, y las necesidades institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura. El Estado formaliza su responsabilidad en la conducción de la educación superior, ya que fomentaría, para coordinarla, la interacción armónica y solidaria entre las instituciones de educación superior; y proveería los recursos públicos disponibles, conforme a las prioridades, objetivos y lineamientos que demandara el desarrollo integral del país (SEP/ ANUIES, 1981: 220)

La asignación del financiamiento no tomaría en cuenta consideraciones ajenas a las educativas, pero sí se llevaría a cabo de acuerdo con las posibilidades presupuestales de la Federación y las prioridades nacionales. Los recursos asignados podrían ser ordinarios o específicos sujetos al calendario

¹⁴ A partir de ahí se establecieron mecanismos de coordinación en distintos niveles: la Coordinación Nacional (CONPES) integrada por la SEP y la ANUIES, los Consejos Regionales (CORPES), las Comisiones Estatales (COEPES) y las Unidades Institucionales de Planeación (UIP)

¹⁵ Hasta la vigente Ley General de Educación de 1993, en su Art. 10. se mantiene una disposición jurídica donde se estipula que la educación en cualquiera de sus niveles y modalidades es un servicio público; en este sentido debe estar normada, regulada, supervisada y validada con base en criterios de beneficio social, pertinencia y corresponsabilidad con el desarrollo nacional (Diario Oficial de la Federación, 1993: 3)

aprobado, y adicionales, a criterio del Ejecutivo federal (Ibarra Colado, 2001; ANUIES, 2003b, Hernández Yáñez, 1996).

En 1979, en el contexto de los conflictos generados en las relaciones laborales dentro de las universidades y frente a la falta de acuerdos entre la ANUIES y algunas organizaciones sindicales, que condujeron a paros nacionales en algunas instituciones, el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión una iniciativa para adicionar al artículo 3º un decreto que elevara a rango constitucional la autonomía universitaria; a partir de esta reforma quedó plasmado el compromiso permanente del Estado para respetar la autonomía de las universidades; por su parte, éstas tendrían la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, atendiendo a sus fines de educar, investigar y difundir cultura, bajo los principios de libertad de cátedra e investigación, y el libre examen y discusión de las ideas; tendrían además el atributo para determinar sus planes y programas, fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y administrar su patrimonio.

Así, el Estado reconoció la función social y nacional de las universidades, con la entrada en vigor en 1980 del decreto que adicionaba la fracción VIII al artículo 3º. Constitucional, relativo a la autonomía universitaria (Valadés, 1997)

“Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio...” (Diario Oficial de la Federación, 1980: 4)

El tema de la planeación se vislumbró como una problemática de largo plazo, que derivó en la aprobación del Plan Nacional de Educación Superior

(PNES) lineamientos generales para el período 1981- 1991 (SEP/ ANUIES, 1981) por parte de las instituciones de educación superior participantes en la ANUIES, el cual había sido propuesto por la CONPES; en dicho plan se ubicó al sistema de educación superior como un componente esencial del desarrollo para la independencia de la sociedad mexicana, por su papel fundamental en la asimilación y producción de avances científicos y tecnológicos, su contribución al incremento de la producción, la explotación adecuada de los recursos naturales, la distribución justa de la riqueza, la elevación de los niveles de vida de la población y la conformación de la conciencia cívica para la participación democrática del ciudadano y la transformación de la sociedad.

Se planteó que la educación superior en México:

“...es una función de interés público que realizan el Estado, sus organismos descentralizados y aquellas instituciones con autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios. En este principio se funda el compromiso del Estado para financiar, otorgar capacidad legal que posibilite la formación de recursos humanos altamente calificados y proteger el subsistema de educación superior de carácter público con medidas políticas, jurídicas y económicas, con el fin de que las instituciones que lo integran cumplan sus funciones básicas, desarrollen sus áreas formativas y realicen los objetivos de la educación superior” (SEP/ ANUIES, 1981: 139)

El sistema de educación superior, señalaba el PNES, había sido desarrollado para cumplir con los siguientes objetivos generales: ser un componente esencial y permanente del desarrollo y la independencia de la sociedad mexicana; asimilar y producir avances científicos y tecnológicos e incorporarlos al desarrollo del país; contribuir al incremento de la producción en sus diversos sectores, la explotación adecuada de los recursos naturales, la distribución justa de la riqueza, y la elevación de los niveles de vida de la población; extender los servicios educativos, sociales y asistenciales para el desarrollo integral y humanizado del individuo, basado en la libertad, seguridad y

solidaridad social; conformar la conciencia cívica; y participar en la transformación de la sociedad (SEP/ ANUIES, 1981)

Las problemáticas planteadas y las estrategias para combatirlas, se centraron en los siguientes aspectos:

- Con respecto a los problemas de vinculación de la educación superior con la sociedad, se propuso buscar mayor relación y coherencia de las funciones sustantivas de la educación superior con los problemas de la sociedad y del desarrollo económico, cultural y político, a través de la formación de recursos humanos, la adecuación de las estructuras curriculares de licenciatura y posgrado, y la diversificación de la oferta educativa del sistema, siempre en función de los recursos disponibles; orientar los programas de investigación y desarrollo experimental a la solución de problemas y los requerimientos en la producción de bienes y servicios de interés social para contribuir a la disminución de la dependencia económica del país.

- Para el mejoramiento de la calidad de la educación superior, se planteó el establecimiento de directrices nacionales de primer ingreso al sistema de educación superior, éstas deberían formularse en función de las necesidades de la sociedad y la capacidad del sistema, tomando como base el principio de competencia académica, los recursos disponibles y la democratización de la enseñanza; para la contratación y promoción del personal académico, deberían tomarse en cuenta criterios de calidad claramente definidos.

- Sobre el problema del crecimiento de las instituciones de educación superior se planeó regular la creación, el crecimiento y la localización de centros educativos de nivel superior en función de la congruencia entre el

desenvolvimiento del sistema educativo superior con el desarrollo del país; controlar la cantidad de profesionales formados en el sistema de educación superior, a través de la definición de límites de ingreso a los programas de formación de recursos humanos, estableciendo una coherencia entre la oferta de profesionales y las necesidades del desarrollo de la Nación.

Sin embargo, las condiciones económicas, políticas y sociales del país ocasionaron que el PNEC y los lineamientos se volvieran obsoletos e inviables y perdieran vigencia (Hernández Yáñez, 1996)

Hasta principios de la década de los ochenta, se puede decir, de acuerdo con Clark (1991) y Mendoza (2002) que la relación Estado- universidad se mantuvo a través de un modelo de coordinación predominante configurado por la combinación de elementos correspondientes a distintos tipos de conducción:

- el modelo “político- administrativo” distinguido por la fuerte presencia del Estado en la planeación, la supervisión del sistema de educación superior, el financiamiento de los organismos estatales y la planeación centralizada.

- el modelo “académico- corporativo”, en donde el poder de las instituciones está en manos de los académicos. En este caso, la ANUIES ha intervenido desde su creación en 1950, como actor colectivo que impulsa una coordinación basada en cuerpos y sindicatos de académicos.

- el modelo de administración benevolente, caracterizado por el financiamiento estatal a la educación superior pública a través de una asignación incremental de recursos financieros desvinculados de cualquier consideración de

calidad, equidad o eficiencia.¹⁶ Su funcionamiento estuvo basado en las relaciones políticas gobierno- jerarquía académica y la autonomía corporativa de las universidades. Es lo que Olac Fuentes ha designado también como patrocinio benigno para hacer referencia a una fase de la educación superior contemporánea que puede situarse en el período 1971- 1982, en la cual los gobiernos federales ejercieron una política muy débil de dirección propositiva del sistema, y donde la acción estatal hacia el sector universitario se basó en la ampliación de los recursos financieros provenientes de fuentes federales y liberó el desarrollo del sistema a las presiones locales de la demanda social y a la iniciativa de las fuerzas actuantes en las instituciones (Fuentes, 1991)

Sin embargo, este modelo entró en una fase de agotamiento causada por la incapacidad del gobierno para seguir manteniendo una política de patrocinio benigno frente a la crisis fiscal, el crecimiento y la diversificación del sistema, aunado al establecimiento de una corriente neoliberal instaurada con el cambio de administración en el Gobierno Federal; así como al nuevo contexto mundial donde se debilitan los Estados nacionales frente a la conformación de bloques económicos y políticos supranacionales.

¹⁶ Este es el tipo de relación entre Estado y universidad que caracterizó a los sistemas latinoamericanos hasta la década de los ochenta. En la actualidad se encuentra en algunos países en una crisis no resuelta o bien ha sido sustituido por el modelo de evaluación estatal. En la región se dio una superposición de tres formas de regulación: burocrática, política y profesional.

1. 2. El cambio en la fisonomía del Estado: la evaluación a la distancia

En el contexto de crisis fiscal y de restricciones financieras, de la que se desprendió una política de austeridad, el nuevo gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982- 1988) pasó de una relación con la universidad mediada por la planeación, a otra, en la que intervinieron los primeros mecanismos de evaluación y de competencia para la obtención de recursos financieros:

“El Estado cambió su fisonomía y así también sus relaciones con las universidades públicas. El Estado poderoso que hizo la Constitución de 1917 se quitó su carácter de educador para dar paso a lo que se denominó Estado supervisor (Levy, 1994) y luego Estado auditor (Ibarra Colado, 2002) o evaluador. Se introdujo en la vida de las universidades a través del control a la distancia, les impuso lineamientos a su desarrollo institucional y se esforzó por instaurar una “nueva universidad” (Ibarra Colado, 2002) que entrara en relación con él de una manera subordinada a sus políticas” (Muñoz, 2006:14)

En el marco de esta nueva relación que prevalece hasta hoy, se ha debatido la pertinencia de la educación superior, particularmente la pública, al cuestionar su eficiencia económica, su rentabilidad social, así como la prioridad y cuantía de las inversiones destinadas a dicho nivel (Burbano, 1999)

Se trata de lo que Neave (1990) y Brunner (2000) designan como modelo de evaluación estatal, con el cual se desplaza al de administración benevolente y de control burocrático- político, en tanto las instancias gubernamentales juegan el papel de evaluadoras, de ahí, que tanto la acreditación como la evaluación cumplan una función estratégica. Subyace a éste, el cuestionamiento a la planeación tradicional y a la autonomía de las comunidades académicas.

En ese contexto, el gobierno también incorporó algunos rasgos del modelo de coordinación de mercado (proveniente del sistema de educación superior

estadounidense) para conducir a las universidades públicas, a través del establecimiento de mecanismos de competencia, políticas de estímulos e incentivos al desempeño académico, y políticas de evaluación y acreditación de las instituciones y programas, cuyos resultados, lejos de constituir elementos de mejoramiento del sistema, se transformaron en dispositivos para la asignación de recursos financieros.

Cabe aclarar que en nuestro país el modelo de administración benevolente se ha combinado con el político- administrativo, el académico- corporativo, e incluso el de mercado,¹⁷ lo que marca la diferencia en la actualidad es la relevancia que han cobrado la evaluación estatal y las lógicas y mecanismos de mercado ligados a los procesos de globalización de la economía mundial.

1. 2. 1. Implicaciones de la crisis económica y la globalización

El proceso de cambio en la relación universidad pública- Estado, se gestó a partir de la crisis fiscal que llevó al Estado mexicano a impulsar diversas reformas de ajuste económico, apertura comercial, reducción de aranceles y eliminación de

¹⁷ Como señalamos con anterioridad, en el modelo de mercado no existe injerencia estatal significativa en la coordinación y funcionamiento del sistema. Intervienen distintos tipos de mercados:

* el mercado de los estudiantes o consumidores del servicio- en el que se intercambia dinero por la prestación de un servicio y el sistema se orienta por las preferencias del público.

* el mercado académico- personas dispuestas a trabajar como profesores o investigadores, pueden decidir sobre su movilidad en el mercado a través de prestigios y reputaciones., etc.

*el mercado institucional- la reputación de una institución se vuelve la principal mercancía de intercambio y el prestigio orienta el criterio de los consumidores. La lógica del mercado tiene como base la calidad del servicio educativo ofrecido.

* el mercado de profesiones- interviene en la coordinación al orientar la oferta educativa en ciertas áreas y otorgar valor a los certificados (Clark, 1991; Mendoza 2002)

barreras a la importación y al comercio externo, con las cuales se transformó el antiguo modelo de sustitución de importaciones.

Dichas reformas fueron parte de las condiciones establecidas por los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en los programas de reajuste estructural para otorgar préstamos a los países en desarrollo que les permitieran solventar las deudas contraídas con los países acreedores. Estas condiciones incluyeron el control del déficit, la reducción del gasto público, políticas monetarias para controlar la inflación, devaluaciones para fomentar las exportaciones, la reducción de los impuestos sobre importaciones, la liberalización de los salarios y de los precios, y el aumento del ahorro público y privado.

De manera central, tales organismos enfatizaron la necesidad de sustituir los antiguos mecanismos de inversión en el sector público y fortalecer al sector privado (Schugurensky y Torres, 2001) bajo el argumento de lo que consideran una expansión estatal desmedida que ha conducido a la ineficiencia económica y al escaso rendimiento en las actividades productivas del sector público (como el ámbito educativo) (Bautista, 1995)

Así, siguiendo las directrices de los organismos financieros internacionales, el gobierno mexicano adoptó un nuevo paradigma de modernización basado en el establecimiento de programas de ajuste económico y cambios profundos en el ámbito de la política pública. Dichos programas consistieron a grandes rasgos en la liberalización de importaciones, la disminución de subsidios al sector público, el pago de derechos de los usuarios de servicios públicos, los recortes en los gastos gubernamentales y la privatización de las empresas públicas.

Las reformas fueron establecidas no sólo como respuesta a la crisis fiscal, sino también como parte de los mecanismos para la inserción del país en los procesos de globalización de la economía mundial que supone el adelgazamiento del Estado y la modificación de sus relaciones con el ámbito público, así como la introducción de lógicas de mercado en todos los ámbitos de la sociedad.

De esta manera, comenzó un proceso de reorientación de la injerencia estatal en los asuntos públicos y de sus funciones en la conducción de la economía, el adelgazamiento de los aparatos gubernamentales y la privatización de empresas paraestatales con base en la lógica del liberalismo económico (menos Estado y más mercado), o neoliberal, como ha sido caracterizada (Mendoza, 2002)

Los procesos descritos tuvieron como resultado el reemplazo del antiguo modelo de Estado benefactor, sustento del modelo de desarrollo nacional, basado en la sustitución de importaciones, cuyo papel fue central en la tentativa de suministrar servicios públicos como salud, educación, vivienda, seguridad social, pensiones, transporte y cuidado del medio ambiente; por un Estado evaluador a partir del cual estos ámbitos tuvieran mayores posibilidades de ser regulados por las dinámicas del mercado y por el sector privado (Shugurensky, 1998)

1. 2. 2. El papel de los organismos internacionales¹⁸

Dentro del paquete de reajuste estructural de la economía impulsado por los organismos internacionales para hacer frente a la crisis económica, no quedó exenta la relación benefactora y de inversión pública que el Estado había mantenido con las universidades públicas.

La importancia atribuida por los organismos internacionales a la educación, radica, de acuerdo con Figueroa (2004) en que este rubro es considerado como una inversión de los países en vías de desarrollo en los recursos humanos altamente capacitados, que exige la sociedad del conocimiento. La educación superior, al generar conocimiento, posee un enorme valor económico.

En este punto, se observa una tendencia a la convergencia mundial¹⁹ con los sistemas de educación superior de los países desarrollados, particularmente el norteamericano, que implica la instalación de patrones organizacionales similares en las instituciones, así como la adopción de ideologías y políticas semejantes, con una racionalidad basada en la administración, la competencia y la gestión de negocios para alcanzar la máxima eficiencia y productividad, cuyo referente esencial es el mercado (en cuya base se encuentra la disolución de la sociedad al

¹⁸ Según Rodríguez (2000) estos organismos se pueden clasificar en instancias de consenso internacional en política educativa (Unión de Naciones para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO; Organización de Estados Iberoamericanos, OEI); organismos internacionales de cooperación universitaria (Unión de Universidades de América Latina, UDUAL); banca multilateral (Banco Mundial, BM; Banco Interamericano de Desarrollo, BID); organismos internacionales de asesoría (Comisión Económica para América Latina, CEPAL; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE). La banca multilateral es la que ha cobrado mayor presencia en lo relativo a la conducción política, económica y social de países socios y acreedores; y ha promovido principalmente la introducción de programas de ajuste estructural y la reforma del Estado.

¹⁹ Cfr. Schugurensky (1998) El autor señala también un proceso de convergencia regional entre los sistemas de educación superior, que consiste en el establecimiento de bloques comerciales regionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá firmado en 1994, el Mercado Común Sudamericano (MERCOSUR), o la Unión Europea (UE).

considerarla únicamente como la agregación de individuos libres que luchan por maximizar sus ganancias).

Esta racionalidad, al ser aplicada al manejo de la universidad, la equipara con una empresa, una fábrica de conocimientos útiles y prácticos producidos en el menor tiempo posible y al costo más bajo; la sujeta a las exigencias de la evaluación, la acreditación y la certificación vinculadas a la asignación de recursos económicos. Con ello se redefinen su identidad (como institución social o como organización mercantil); su naturaleza (bien público inalienable o servicio susceptible de apropiación privada); y su organización (comunidad de conocimiento o corporación burocrática) (Ibarra Colado, 2005)

Dicha racionalidad se puede observar en los postulados principales de los organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE para la educación superior, los cuales han representado un elemento significativo en la definición de las políticas públicas nacionales en ese nivel. Estos organismos constituyen lo que Samoff (citado por Schugurensky, 1998) denomina el “complejo intelectual y financiero de la ayuda externa”, es decir, la combinación de los préstamos económicos y el establecimiento de agendas, recolección e interpretación de datos, consultorías y recomendaciones para la formulación de políticas públicas a los gobiernos deudores.

Cabe destacar que los planteamientos elaborados por dichos organismos acerca de la homogeneidad de los sistemas de educación superior, no han estado exentos de conflictos y resistencias, ya que las condiciones de recepción de sus recomendaciones tienen matices diversos tanto por la participación de los actores, principalmente los académicos y los estudiantes; como por las historias

particulares de cada institución. Ninguna recomendación llega en forma pura a las instituciones, en el camino sufre adaptaciones e incluso resistencias.

1. 2. 2. 1. Banco Mundial (BM)

Las recomendaciones emitidas por el Banco Mundial, han funcionado como lineamientos para el diseño de políticas y estrategias de desarrollo, ya que su implementación significa la aprobación de los créditos solicitados, como puede observarse en el siguiente planteamiento del organismo:

“La reforma de la enseñanza superior, y en especial las estrategias para movilizar un mayor financiamiento privado a nivel postsecundario mediante la participación en los gastos y el fomento a las instituciones privadas, puede ayudar a los países a liberar algunos de los recursos públicos que se requieren para mejorar la calidad y el acceso a los niveles primario y secundario. Por consiguiente, los préstamos del Banco Mundial para la enseñanza superior tienen otra justificación importante: apoyar los esfuerzos de los países para adoptar reformas de política que permitan al subsector funcionar en forma más eficiente y a un menor costo público. Se seguirá dando prioridad a los países dispuestos a adoptar un marco de políticas en materia de educación superior que haga hincapié en la estructura diferenciada de las instituciones y una base de recursos diversificada y mayor importancia a los proveedores y al financiamiento privados” (Banco Mundial, 1995: 14)

Los economistas ligados al Banco Mundial sostienen que el análisis costo beneficio y las tasas de retorno sobre la inversión en educación, son los modelos idóneos para diseñar las políticas públicas y legitimar cuatro acciones en el sistema de educación superior: a) el recorte del subsidio federal a la educación, b) reducir la participación del Estado en la provisión de educación, c) justificar la intervención del sector privado en la educación, y d) considerar a la educación como una mercancía sujeta a las reglas del mercado. Ante la restricción de los presupuestos públicos, el gasto debe destinarse a aquellas actividades que produzcan una proporción monetaria mayor a la que se invierte, aquí el criterio de

eficiencia económica para canalizar los recursos públicos escasos a diferentes niveles educativos es el análisis de costo- beneficio (Flores Crespo, 2000).

“Existen abundantes pruebas de la rentabilidad privada y social de la inversión en educación, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Esa rentabilidad se mide comparando la productividad vitalicia más alta de los trabajadores instruidos con los costos sociales o privados de la educación. Aunque existen variaciones sustanciales entre regiones y entre países, se observan ciertas características comunes evidentes: la educación primaria es el tipo de inversión más rentable, seguida de la secundaria y, por último, de la superior. La rentabilidad es muchísimo más elevada en los países más pobres y se reduce a medida que aumenta el nivel de desarrollo económico. Debido a que los subsidios son altos en la mayoría de los países, las tasas de rentabilidad privada son siempre más altas que las tasas de rentabilidad social, especialmente en la educación superior...” (Banco Mundial, 1987: 10)

En términos del organismo, la educación superior genera conocimientos con un valor económico en el ámbito de la competitividad del mercado mundial por lo que plantea cuatro orientaciones clave para la reforma: fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el desarrollo de las instituciones privadas; proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento, por ejemplo la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados; redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior; y adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad (Banco Mundial, 1995: 5)

Estos aspectos se reflejan en lo siguiente: la premisa central en los documentos elaborados por el organismo en la primera mitad de los noventa (Banco Mundial, 1994, 1995 y 1996) fue que en los países de ingreso bajo y mediano, las tasas de rentabilidad de las inversiones en educación básica (primaria y secundaria) eran generalmente más altas que las inversiones en educación superior, en consecuencia, la educación básica debería constituir una

prioridad para el gasto público en educación en los países que aún no habían alcanzado una matrícula completamente universal en la educación básica.

“...las tasas de rentabilidad social de las inversiones en la educación primaria y secundaria por lo general superan las de la enseñanza superior...es necesario que cada país considere cuidadosamente el equilibrio adecuado en la asignación de recursos entre los tres subsectores de la educación, atendiendo a las tasas de rentabilidad social relativas a cada nivel...la realidad fiscal en la mayoría de los países en desarrollo indica que los mejoramientos en la calidad y el aumento de las matrículas en enseñanza postsecundaria pueden lograrse con poco o ningún aumento en el gasto público” (Banco Mundial, 1995:3-4)

El organismo señaló que el aumento en el gasto público en educación no era necesario en muchos casos, ya que se podría aumentar la eficiencia con el nivel de gastos existente y lograr un nivel de instrucción mucho más alto si se concentraba la inversión pública en los niveles inferiores de enseñanza, se aumentaba su eficiencia interna y se recurría en mayor medida al financiamiento privado en los niveles superiores.

Aunado a ello, enfatizó la mala calidad del sistema de educación superior (principalmente el público) debido al proceso de expansión y crecimiento de los años setenta; los problemas en la eficiencia (autonomía, ausencia de rendición de cuentas, corrupción, administración deficiente); la inequidad en la distribución de oportunidades (ya que supone que la educación superior al ser financiada por el Estado, favorece a las clases medias y altas que podrían pagar por su educación) (Banco Mundial, 1996:71)

Debido a esto, recomendaba diversificar la educación terciaria para elevar la calidad y la eficiencia, mejorar el acceso a las universidades, fortalecer al sector privado en el financiamiento y la oferta de estudios superiores; la diferenciación institucional (redistribución de la oferta, evitando la concentración en áreas saturadas, modalidades tecnológicas de ciclo corto, estudios tecnológicos

superiores, estudios de posgrado para investigación, docencia y práctica profesional especializada).

Para el BM, la experiencia demostraba que si se quería mejorar la calidad y la eficiencia de las instituciones estatales, los gobiernos tendrían que efectuar reformas importantes en el financiamiento, para lo cual proponía la participación de los estudiantes en los gastos, la recaudación de fondos a través de los exalumnos y de la industria privada, y la realización de otras actividades como cursos breves de formación profesional, contratos de investigación con la industria, y servicios de consultoría para que las instituciones fueran más receptivas a las señales del mercado; la eliminación de subsidios para gastos distintos de la instrucción como vivienda y comida para los estudiantes; así como la diversificación de fuentes de financiamiento, el establecimiento de sistemas de crédito educativo, el cobro de cuotas combinado con el subsidio gubernamental, y el mejoramiento en la administración de las universidades (Banco Mundial, 1995: 44- 49)

Además, debería incrementarse la participación privada en el financiamiento de la educación superior impulsando el desarrollo de instituciones privadas o recuperando los costos en las instituciones públicas, ya que las altas tasas de rentabilidad privada en las inversiones en todos los niveles de educación justificaban que las familias o los estudiantes autofinanciaran la educación mediante su participación en los costos de manera inmediata o diferida (Banco Mundial, 1996)

Sería más eficaz que los gobiernos ofrecieran becas a los graduados que lo merecieran para que eso les permitiera seleccionar un programa de estudios

apropiado, en lugar de mantener a las instituciones con elevadas subvenciones públicas. Esto consistiría en otorgar préstamos y subsidios para garantizar que todos los estudiantes preparados, pero de escasos recursos, pudieran cursar estudios superiores.

En el documento *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas* (Banco Mundial y UNESCO, 2000) el organismo le otorgó un valor más significativo a la educación superior señalando el por qué es rentable: en tanto las personas más talentosas mejoran su formación; crea individuos altamente capacitados; aborda materias con un valor social a largo plazo como las humanidades; constituye un foro para la discusión libre y abierta de ideas y valores; y aumenta los ingresos y la productividad de las personas. Esto contrasta con planteamientos anteriores acerca de que la tasa de rentabilidad social de las inversiones en enseñanza superior era menor que las destinadas a la instrucción primaria y secundaria.

Cabe desatacar que dicho documento no constituye un rector de la política del organismo, sino la visión del grupo de asesores al que le fue encargada su realización, por ello se puede decir que los lineamientos del BM se mantienen con las orientaciones anteriores.

Sin embargo, se establece un planteamiento interesante sobre lo público y lo privado en la educación superior, se señala que los beneficios de la educación son “privados”, en tanto individuales, pero igualmente “públicos” en la medida en que contribuyen a toda la sociedad.

“Es bien sabido que la educación en general es fuente de claros beneficios... Se trata desde luego de beneficios “privados” que también son públicos toda vez que una fuerza de trabajo más calificada contribuye a elevar la recaudación tributaria, a mejorar los

servicios de salud, a intensificar la eficiencia del capital institucional, y así sucesivamente” (Banco Mundial y UNESCO, 2000:41)

Además, en dicho documento se ubican diversos elementos a favor del interés público en la educación superior: su papel en la formación de diversos profesionistas, médicos, profesores, abogados, ingenieros, líderes empresariales y civiles, entre otros. Le atribuye una importancia central en dos sentidos: a) en tanto constituye el espacio en donde se genera el conocimiento, y b) porque promueve valores más amplios o más públicos que otras esferas cívicas, el debate abierto y fundamentado que incorpora a amplios sectores de la sociedad; además de contribuir a la formación de ciudadanos ilustrados, promueve el pluralismo, la tolerancia, la democracia, y garantiza la memoria común de la sociedad.

1. 2. 2. 2. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

México fue admitido como socio de la OCDE en 1994. Con ello, se adhiere a los lineamientos establecidos para los países miembros. El organismo ofrece a éstos servicios de asesoría, desarrollo de medios y modelos, diagnóstico y evaluación sobre el estado de su organización política, económica y social; los gobiernos contratan los servicios de la organización para que grupos de expertos lleven a cabo dichos diagnósticos (Rodríguez, 2000)

Entre los aspectos centrales recomendados por el organismo se encuentran: la prioridad que representa la educación tecnológica; la implementación de mecanismos de selección al ingreso; el impulso a la educación

de carácter técnico; la creación de instituciones educativas intermedias entre la educación media superior y la superior; fortalecimiento de la participación de los actores económicos y sociales, y la creación de nuevos vínculos entre las universidades y el sector empresarial del país; disminución del subsidio federal a las instituciones mediante la venta de servicios universitarios y el cobro de matrícula; así como el establecimiento de mecanismos de evaluación de la calidad de académicos, instituciones y estudiantes (Figuroa, 2004)

En esa línea, el documento *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México, Educación Superior* (OCDE, 1997) constituye un diagnóstico realizado por el organismo a solicitud del gobierno mexicano. Ahí se señala que los criterios de distribución del financiamiento provenientes mayoritariamente del gobierno para las instituciones públicas, no eran claros, ni públicos, y por lo tanto habría que establecer reformas al patrón de subsidio predominante (OCDE, 1997: 239)

En dicho documento, los planteamientos del organismo están centrados en la necesidad de introducir cambios para mejorar la calidad, la productividad, la eficiencia y la pertinencia de las instituciones de educación superior pública, y consisten a grandes rasgos, en lo siguiente:

- Para corregir la inequidad en el acceso a la educación superior, provocada porque es financiada por los poderes públicos y el conjunto de la población; pueden otorgarse becas de estudio, con base en el principio de que cualquier joven apto para ingresar a la educación superior, no se vea impedido de hacerlo por dificultades financieras, así, justificó la necesidad de aumentar las cuotas en las instituciones de educación superior pública;

- la pertinencia en la formación profesional sólo puede ser mejorada cuando se establece una vinculación estrecha con la economía y con la sociedad, por ello los actores económicos y sociales deben participar en las instancias de las instituciones educativas; estimular que éstas efectúen trabajos destinados a las empresas (estudios, investigaciones, formación continua del personal); y se involucren con el desarrollo económico local; reclutar para los puestos no permanentes a personas que tengan además un empleo en una empresa o en la administración pública; y establecer períodos de trabajo en las empresas para los estudiantes, en el marco de los programas de estudio (OCDE, 1997: 237)

- la eficacia de una economía moderna se basa sobre todo en los técnicos y cuadros medios, por lo que la competitividad económica y la armonía social, exigen el desarrollo de calificaciones intermedias en el nivel superior en el que son casi nulas, no se trata de reducir el número de licenciaturas, sino de disminuir el número de salidas sin diploma y ofrecer nuevas perspectivas a esa clientela, ya que las formaciones superiores cortas atraen a una proporción notable de estudiantes;

- desarrollar prioritariamente los institutos y universidades tecnológicas, que tienen una utilidad inmediata en el mercado laboral;

- implantar en colaboración con el mundo de trabajo, niveles de formación y calificación que sean reconocidos en las empresas y tengan una fuerte imagen social; es necesaria la posibilidad de pasar de un nivel a otro, de la capacitación a una formación de técnico, de ese nivel tras las llamadas técnico-profesionales, al de técnico superior, y de éste sin que se trate necesariamente de las licenciaturas tradicionales, hasta el posgrado (OCDE, 1997: 201)

- y prever un aumento en la matrícula a mediano plazo, bajo reserva de controlarla mediante pruebas de calidad en el ingreso.

Las recomendaciones de los organismos internacionales han jugado un papel muy importante para la orientación de las políticas públicas en el país – como se observará en los siguientes capítulos- las cuales apuntan al establecimiento de nuevas formas de financiamiento y la adopción de controles de calidad y eficiencia que conllevan un cambio en la actitud gubernamental hacia las universidades públicas, a través de la crítica a su organización, funcionamiento, desempeño y resultados, y la asignación de recursos con base en la excelencia y la pertinencia. Se instala, así, un modelo de relación Estado- universidad- sociedad, donde la función evaluadora del Estado y la lógica del mercado adquieren mayor peso como mecanismos estratégicos de orientación del sistema y de las instituciones con la finalidad de competir en el escenario globalizado.

En este sentido, como veremos en el siguiente apartado, tanto los mecanismos de financiamiento como la autonomía, se han visto afectados. De acuerdo con López Zárate (2002) se puede decir que con los procesos de globalización, la autonomía, así como las cuestiones relativas al financiamiento, ya no sólo se refieren a la relación de las universidades con el Estado sino a un vínculo con muy diferentes sectores de la sociedad. Los actores son cada vez más y con mayores influencias en la universidad (los organismos internacionales, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos, la empresa privada, entre otros)

1. 2. 3. La autonomía universitaria

Uno de los aspectos fundamentales en los que ha operado el cambio en la relación Estado- universidad pública, con base en las recomendaciones de los organismos internacionales, es el tema de la autonomía de las universidades públicas,²⁰ desde las cuales se entiende como equivalente al autofinanciamiento y la reducción del Estado en el subsidio público otorgado a las instituciones, como puede observarse en el siguiente planteamiento del Banco Mundial:

“Mayor autonomía es la clave de la reforma de la enseñanza estatal de nivel superior, a fin de diversificar y usar los recursos más eficientemente, la experiencia resalta que las instituciones autónomas responden mejor a los incentivos para mejorar la calidad y aumentar la eficiencia... Una base diferenciada de recursos es la mejor garantía de autonomía institucional” (Banco Mundial, 1995: 69-70)

En la transición de un modelo de coordinación estatal benigno a un modelo evaluador, el gobierno adoptó una nueva forma de relación con la universidad pública: reconoce la autonomía y la diversidad de las instituciones de enseñanza superior y el carácter de bien público de los servicios que ofrecen éstas y por lo tanto contribuye a su financiamiento, pero a la vez, promueve la competencia por

²⁰ La autonomía es exclusiva de las universidades públicas y es resultado de una Ley Orgánica expedida por el Congreso Federal (para el caso de las universidades públicas federales: la Universidad Autónoma de México y la Universidad Autónoma Metropolitana), o bien por el Congreso Estatal correspondiente, como es el caso de las universidades autónomas de las entidades federativas.

En el caso de las universidades públicas, sus leyes son orgánicas y expedidas por el Congreso correspondiente, a partir de las cuales, las instituciones generan sus reglamentos internos. Los institutos tecnológicos también cuentan con sus reglamentos propios. Las Leyes orgánicas de las universidades públicas autónomas establecen los fines, la estructura, la forma de gobierno, los métodos de administración, las disposiciones generales sobre su funcionamiento, los derechos y deberes de los estudiantes y los profesores. Las universidades públicas aprueban reglamentos secundarios en donde se fijan las normas de admisión de estudiantes, profesores, y la promoción, así como las facultades, términos y limitaciones de sus cuerpos colegiados, al igual que las obligaciones y derechos de sus autoridades ejecutivas.

Los estados federados emiten sus leyes de educación apegándose a los lineamientos de la Ley Federal. Otros tipos de leyes regulan aspectos complementarios de la vida de las universidades; tal es el caso de las relaciones laborales en las universidades públicas autónomas. El artículo 123 de la Constitución establece que las mismas se regirán por lo establecido en un apartado especial de la Ley Federal del Trabajo (Cfr. ANUIES, 2003b)

fondos, la evaluación y autoevaluación de las acciones y resultados obtenidos por las universidades y las orienta desde la distancia (Casillas y de Garay 1993)

Como sostiene Alcántara (2006) de la nueva relación universidad- Estado se podría extraer la conclusión de que éste último, al apartarse de una revisión próxima y detallada de la manera en que las instituciones desarrollan sus actividades, está abandonando los procesos de control sobre éstas, otorgándoles mayor responsabilidad. Sin embargo, una disminución del proceso, no significa necesariamente una reducción del control del producto, es decir, del control de los resultados o productos obtenidos por las instituciones²¹

Para el autor, esta importancia atribuida al control de los productos, hace que el gobierno, exija a las instituciones ser más eficientes, productivas e innovadoras y dar cuenta a partir de los nuevos mecanismos de evaluación de la cantidad de graduados, patentes registradas, artículos publicados, entre otros resultados, reduciendo con ello al sector académico a una “fábrica” de conocimientos.

“El Estado ya no necesita como en el pasado, de una universidad legitimadora que le permita operar intercambios políticos con los agentes que demandan educación superior (Fuentes Molinar, 1989) pues el respaldo político al régimen transita hoy por otros caminos. En su lugar, busca operar una institución que cumpla con sus cometidos al margen de toda contaminación política, reconstituyendo identidades que funcionen bajo los modos de racionalidad del mercado... De ahí, que comience a ser considerada como una institución que se debe a sus propias finalidades específicas, centradas en la producción y transmisión de conocimientos, y en la atención de las realidades locales particulares: en

²¹ Se pueden distinguir dos tipos de autonomía que son independientes entre sí: sustantiva (capacidad de una institución de educación superior para establecer sus propias metas y programas, el qué de la academia); y de procedimiento (capacidad para determinar los medios por los cuales sus metas y programas habrán de ser alcanzados, el cómo de la academia). En términos simples la autonomía refiere a la condición bajo la cual la academia determina la forma en que lleva a cabo su trabajo, asentada en factores – marco que consisten en aspectos regulados externa y formalmente como las condiciones de acceso y admisión a la educación superior, las relaciones maestro- alumno, la validación por parte del Estado de los grados académicos, la regulación de los cursos para adecuarse a la normatividad nacional, que no siempre están bajo el control de la academia (Alcántara, 2006)

adelante la universidad debe orientarse por estrictos criterios de eficiencia para cumplir adecuadamente sus funciones" (Ibarra Colado, 2001:327)

A partir de esta nueva actitud, se incorporan prácticas relativas a la organización académica, curricular y administrativa encaminadas a su evaluación; se introducen nuevos mecanismos de financiamiento diversificado, productividad y evaluación de las instituciones, los programas, los docentes y los alumnos, para transformar a las universidades públicas bajo el supuesto de las demandas que plantea el nuevo orden mundial (globalización) como requerimientos para la inserción y la competencia con los países avanzados en el marco de los tratados de libre comercio y la integración con las economías internacionales.

Así, el Estado benefactor que hasta la década de los setenta se responsabilizó de financiar a la educación superior pública para el desempeño adecuado de sus funciones en una sociedad en la que era considerada un bien para el desarrollo, fue desplazado por un Estado evaluador que sin abandonarla, la regula a la distancia con nuevos mecanismos de financiamiento y coordinación; paradójicamente, con ello fortalece su intervención para regular e inducir cambios a nivel institucional y en el propio sistema de educación superior (Acosta, 2002)

1. 2. 4. El financiamiento de la universidad pública

En ese sentido, otro de los aspectos en los que se ha visto reflejada esta nueva relación, que de igual forma se encuentra estrechamente ligado a los postulados de los organismos internacionales, en cuanto al adelgazamiento del Estado en los asuntos públicos, es el del financiamiento.

Hasta finales de la década de los ochenta, el esquema de coordinación predominante entre las universidades públicas y el gobierno consistió en el empleo de un dispositivo semiautomático de asignaciones presupuestales incrementales basadas en los montos del año anterior determinadas por ley o consagradas por la práctica, de acuerdo a un criterio histórico de distribución, producto de las negociaciones y estimaciones sobre el tamaño de la matrícula, la composición de funciones y la estructura de costos de las carreras (Alcántara, 2006)

Esta relación política financiera cambió a partir de la introducción de nuevos mecanismos de financiamiento en las instituciones, en los que la distribución de ingresos ya no dependería de la expansión de éstas, sino de los resultados de sus evaluaciones. Así, se transitó de la asignación benevolente hacia la rendición de cuentas (Brunner, 2000; López Zárate, 2002) en la que se fomenta la obtención de recursos de otras fuentes distintas al gobierno y la participación de otros actores en el sostenimiento de las universidades públicas (Rodríguez, 2002d; Casanova, 2002; Blanco, 1995)

Con lo anterior se sustituyó el viejo patrón en el que el Estado estaba comprometido a proporcionar aportaciones automáticas de recursos a las instituciones de educación superior - como se señaló al principio del capítulo- así, se estableció un nuevo “contrato social” entre las universidades y el gobierno, cuya base se apoya en una relación más diferenciada y compleja, en donde las instituciones tienden a diversificar sus fuentes de financiamiento; al mismo tiempo se ha transformado el esquema de asignación presupuestaria tradicional, en el cual la Secretaría de Educación Pública (SEP) era el único y exclusivo organismo proveedor de fondos, por otro más diversificado y con recursos de diferente

procedencia que funciona al margen de los presupuestos ordinarios de las instituciones y de las relaciones salariales convencionales. El subsidio ordinario dejó de ser la única fuente de ingresos por lo que las universidades han tenido que incorporarse a procesos competitivos para obtener recursos adicionales (Alcántara, 2006; Kent et al; 1998)

Sin recurrir a cambios legislativos, el gobierno ha empleado instrumentos de política pública para incorporar incentivos financieros a través de nuevos mecanismos de financiamiento. De esta manera, el gasto ejercido de manera ordinaria ha sido complementado, por un lado, con recursos extraordinarios sometidos a concurso y condicionados al cumplimiento de ciertos indicadores y resultados de la evaluación; y, por otro, a través del fomento de la búsqueda de fuentes alternas a la estatal que tienen como premisa el uso eficiente de los recursos.

Sin embargo, el cambio en los mecanismos de financiamiento a las universidades públicas a partir de la transformación del rol benefactor del Estado, no implicó el abandono de la educación superior pública, sino más bien la apertura a la posibilidad de participación de diversos sectores considerados como sus beneficiarios (padres de familia, estudiantes, empleadores, empresarios) bajo el argumento de que la educación es responsabilidad de todos; en este sentido, se ha planteado la conveniencia del aumento de las cuotas a los estudiantes, o el establecimiento de créditos escolares.²²

²² Según Rodríguez (2005a) la implantación de este mecanismo en México inició en 1996 con la creación de la Sociedad de Fomento a la Educación Superior (SOFES) a través de la Federación Mexicana de Instituciones Particulares de Educación Superior (FIMPES) para operar un crédito del Banco Mundial, que implica el establecimiento de un sistema de crédito educativo al sector privado operado por la SOFES (270

En los programas educativos de los tres últimos sexenios, la diversificación de fuentes de financiamiento ha sido mencionada reiteradamente quizá por la aceptación de una postura en la que se defienden los beneficios tanto públicos como privados obtenidos por quienes acceden a la educación superior; y debido a la incapacidad gubernamental para atender la demanda creciente de acceso a la educación superior que por lo tanto requiere el concurso de los particulares (López Zárate, 2002)

A partir del Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) (SEP/ ANUIES/ CONPES, 1983) se instala por primera vez la estrategia de proporcionar apoyos suplementarios al presupuesto ordinario de las instituciones y se propone condicionar la renovación de subsidios especiales a la evaluación de los resultados.

Por su parte, en el documento *Prioridades y Compromisos para la Educación Superior en México 1991-1994* del Consejo Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) la diversificación de las fuentes de financiamiento en las universidades públicas constituyó una de las líneas de acción prioritarias dentro de las políticas públicas.

El Gobierno Federal junto con la ANUIES, ha formulado y ejecutado diversos programas y fondos para asignar recursos complementarios a las instituciones, entre ellos se encuentran (Kent, 1998; Rodríguez 2002a):

millones de dólares), y la creación del Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora (ICEES) (30 millones de dólares). En la gestión del crédito participan el Estado y las instituciones particulares. El gobierno está obligado a participar con una cantidad igual a la entregada por el Banco Mundial y funge como aval del préstamo, mientras que la SOFES y el ICEES, operan los créditos; los cuales están dirigidos a una población objetivo de 25 mil estudiantes de 40 universidades particulares a quienes se les ofrecen condiciones de pago por el doble de la duración de la carrera.

- El Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) creado en 1990 por la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) para otorgar recursos extraordinarios no regularizables y concursables; apoya proyectos institucionales de adquisición y renovación de equipamiento, mejoramiento académico y administrativo; en la actualidad se asigna mediante la evaluación anual de los proyectos que las Instituciones de Educación Superior (IES) presentan a la SEP en el marco de sus Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI) - creado en el sexenio foxista junto con el Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP)- . La evaluación es realizada por comités dictaminadores integrados por expertos de la comunidad académica nacional.

- Los programas de apoyo a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) operan recursos que complementan el subsidio gubernamental a las IES, algunos ejemplos son: el Programa de Apoyo a la Ciencia en México (PACIME) instalado en 1991 con recursos del Banco Mundial y del gobierno mexicano, y su sucesor el Programa de Conocimiento e Innovación (PCI); y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) puesto en marcha en 1984, que constituye el primer programa orientado a proporcionar ingresos adicionales a los académicos a través de la evaluación selectiva de su desempeño según parámetros de calidad.

- El Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales (FIUPEA) creado en 2001, para otorgar apoyos extraordinarios no regularizables y concursables a las instituciones públicas universitarias para la ampliación y modernización de su infraestructura; se ocupa de los programas educativos con

niveles altos de calidad, preferentemente aquellos reconocidos formalmente por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES).

- El Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas (FAEUP), iniciado en 2002 para la realización de proyectos en las universidades públicas estatales e instituciones afines que incidan en la solución de sus problemas estructurales.

- Los Fondos para Infraestructura constituyen recursos extraordinarios distribuidos por el Gobierno Federal para la ampliación, construcción y equipamiento de instituciones (para los institutos tecnológicos existe un programa de equipamiento exclusivo).

Otros recursos de infraestructura para las IES públicas provienen del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) (1998), incluye recursos para construcción, mantenimiento y reparación de infraestructura de universidades públicas estatales; otras IES, en particular las federales, reciben este tipo de apoyo en su propio presupuesto.

En este rubro también se encuentra el Programa Federal de Construcción de Escuelas operado por organismos estatales descentralizados bajo la coordinación del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE)²³

Las nuevas formas de financiamiento extraordinario, también incluyen el establecimiento de mecanismos de deshomologación salarial para el personal académico en función de criterios de desempeño y productividad. Los estímulos

²³ Este programa fue creado en 1944 para dar respuesta a la demanda creciente de construcción de planteles en todos los niveles educativos. En la década pasada impulsó la construcción y equipamiento de instituciones de educación tecnológica superior.

no forman parte del salario ordinario del personal y pueden suprimirse en el momento en que no se cumplan los criterios de productividad requerida (López Zárate, 1995) algunos de estos programas son:

- El Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA) instaurado por la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES en 1993, bajo la coordinación del Secretariado Conjunto de la CONPES.

- El Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) establecido en 1996 para consolidar los cuerpos académicos de alto nivel mediante becas de posgrado y apoyos para profesores de carrera que se otorgan por convenios específicos entre la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) y las instituciones (actualmente atiende a las universidades públicas estatales). Los recursos se distribuyen con base en las necesidades de formación de profesores de carrera, y del desarrollo y la consolidación de los cuerpos académicos que cada institución ha justificado en función de los Programas de Fortalecimiento de sus Dependencias de Educación Superior (ProDES), en el marco del PIFI.

- Programas de Estímulo al Personal Docente, establecidos por las instituciones de educación superior públicas para estimular la calidad, dedicación y permanencia del personal académico a través de pagos sumados al salario. Las partidas específicas para estos programas forman parte del presupuesto anual de educación aprobado por el Congreso de la Unión. La SEP es la instancia del Poder Ejecutivo Federal encargada de la distribución y normativa para las universidades públicas de las entidades federativas; la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público (SHCP) por su parte, también tiene atribuciones formales para su regulación en tanto se trata de recursos públicos regularizables.

- Finalmente, en 1998 se instaló el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU) para apoyar actividades complementarias de los cuerpos y organizaciones académicas, financia proyectos específicos de colaboración, coloquios y estancias académicas. Está destinado a acciones de colaboración nacional e internacional de los cuerpos académicos; los recursos se dedican a acciones que no están consideradas en otros programas, como la organización de eventos especializados, y proyectos de difusión y extensión de la cultura.

Los nuevos mecanismos de financiamiento que combinan el subsidio ordinario y el extraordinario pueden observarse en el modelo de asignación del presupuesto público federal a las universidades presentado por la SEP, a través de la SESIC en 2005 (SEP, 2005)²⁴ como se muestra en el cuadro 1.

²⁴ La asignación del presupuesto anual del subsidio público se basa en las leyes anuales de egresos de la Federación y atraviesa diversas instancias: las instituciones de educación superior (IES) (universidades, institutos tecnológicos, universidades tecnológicas y otras instituciones) formulan sus proyectos presupuestales y los envían a la Secretaría de Educación Pública; las universidades estatales y las tecnológicas lo hacen a través de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SEIC); y los institutos tecnológicos por medio de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT). La SEP remite la solicitud presupuestal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual elabora el proyecto de presupuesto y lo propone al poder legislativo como iniciativa del Ejecutivo Federal. El Congreso se encarga de su revisión, discusión y dictamen, cuando es aprobado se integra a las partidas que administrará la SHCP en el ejercicio anual. El gasto público para las IES de los estados combina fondos federales y estatales; la SEP distribuye parte del gasto aplicable a la educación superior a partir de programas y fondos centralizados (Rodríguez, 2002b)

Cuadro 1

Subsidio Público para los subsistemas UPF, UPE y UT²⁵

Subsidio Federal	<p>Ordinario</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cubre el gasto corriente que se destina al sostenimiento de la operación regular de las IES. Los aumentos relacionados con servicios personales son autorizados por la SHCP con base en la política salarial del Gobierno Federal. Incluyen incrementos al salario, prestaciones y repercusiones (aguinaldo, prima de antigüedad, prima vacacional, días diferenciales, seguridad social, vivienda y SAR) calculadas de acuerdo a las fórmulas autorizadas por la secretaría, y a la legislación y normas vigentes en el sector público para cada concepto. - Además, se asignan recursos adicionales para promociones de categoría del personal académico. Incluye los recursos del Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Académico de Carrera. Las bases del cálculo se encuentran consignadas en las plantillas de personal acordadas con la SHCP. - Las aportaciones federal y estatal al subsidio ordinario de cada universidad se establecen y formalizan a través de un convenio tripartito anual suscrito por el Gobierno Federal, el gobierno estatal y la universidad correspondiente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Irreductible - Incremento en costos - Servicios personales - Gastos de operación
	<p>Extraordinario</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se asignan recursos destinados a mejorar y asegurar la calidad de la educación superior - La entrega de los recursos se formaliza, excepto en el caso del FAM, a través de la firma de convenios entre la SEP y las instituciones. Algunos gobiernos estatales, contribuyen a los mismos fines con recursos acordados directamente con las instituciones de educación superior. 	<p>PROMEP, PIFI, FOMES, FIUPEA, PROADU, CAPFCE-FAM- RAMO 33 FAEUP</p>
	<p>Ampliación y diversificación anual de la oferta educativa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las necesidades de ampliación y diversificación de la oferta educativa en cada estado son planificadas por los gobiernos de las entidades federativas con la participación de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES). Cada entidad federativa propone anualmente a la SEP las opciones a implantar, el apoyo para este fin consiste en equipamiento, gastos de operación y nuevas plazas académicas, que se otorgan mediante convenios de coordinación firmados entre el Gobierno Federal, el gobierno estatal y las IES, el financiamiento requerido se integra al subsidio ordinario del año siguiente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instituciones existentes - Instituciones nuevas
Subsidio Estatal	<p>Ordinario</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Irreductible - Incremento en costos - Servicios personales - Gastos de operación

²⁵ El sistema universitario público de educación superior está compuesto por: 1.Universidades Públicas Federales (UPF); 2.Universidades Públicas Estatales (UPE); 3.Universidades Tecnológicas (UT); 4. Universidades Politécnicas (UPOL's); 5.Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS); y 6. Otras instituciones.

El subsidio anual a cada institución de los subsistemas 1 a 3 se asigna a partir del cálculo del costo de cada uno de los rubros que componen su presupuesto, es decir, el costo de nóminas de personal autorizado, gastos de operación, e incremento para cubrir los aumentos asociados con los servicios personales. Para las instituciones de los subsistemas 4, 5 y 6, el Gobierno Federal asigna un apoyo solidario convenido cada año con la institución y el gobierno del estado respectivo.

El subsidio federal está integrado por tres componentes: el subsidio ordinario, el extraordinario y el asociado a la ampliación y diversificación de la oferta educativa. El subsidio estatal, por su parte, se integra por el subsidio ordinario y el asociado a la ampliación y diversificación de la oferta educativa.

	Ampliación y diversificación anual de la oferta educativa	<ul style="list-style-type: none"> - Instituciones existentes - instituciones nuevas
--	--	--

Fuente: SEP (2005)

En la política de distribución de recursos a las universidades públicas se ha combinado el subsidio ordinario con programas adicionales de financiamiento concursables y competitivos; al mismo tiempo, desde las instancias gubernamentales y los propios organismos internacionales se establece como prioridad que la universidad pública busque ingresos propios en fuentes distintas al Estado, como son el aumento de las cuotas, los contratos o la venta de servicios a las empresas, y las donaciones.

Como señala Brunner (2006) complementar los ingresos gubernamentales con ingresos no- gubernamentales implica trasladar la carga de los costos de la educación superior desde el contribuyente general o ciudadano general, a los padres, los estudiantes, los donantes filantrópicos y los compradores de servicios universitarios. Este desplazamiento supone un cambio radical en la visión hasta ahora predominante de la educación superior como bien público y servicio institucional, para ser sino reemplazada, sí contaminada por una visión de la educación superior como una industria, una inversión individualmente rentable o una actividad semi- comercial en los límites del mercado, con la vigilancia a distancia del Estado.

1. 3. Recapitulación

A lo largo del capítulo situamos a grandes rasgos las transformaciones financieras y administrativas, en la relación universidad pública- Estado, la cual ha transitado del consenso (no exento de conflictos) la reconciliación y la planificación que posibilitaron la masificación de la educación superior pública; hacia un nuevo mecanismo de auditoria y regulación a la distancia.

Hasta finales de los setenta, el Estado sostuvo, pese a sus relaciones conflictivas con las universidades públicas, un papel educador y benevolente, que se expresó en: la distribución del financiamiento sin exigencias de eficiencia o calidad; el mantenimiento del monopolio en el desarrollo de la educación superior pública que partió de la consideración de ésta como elemento central para el desarrollo y la movilidad social; el fomento a la expansión, el crecimiento y la diversificación de las universidades públicas; el diseño de estrategias de planeación; y en el ámbito legislativo, en el establecimiento de la Ley de Coordinación para la Educación Superior.

Planteamos, por su parte, que el agotamiento del modelo de administración benevolente, llevó al cambio en la fisonomía del Estado y su reducción en la participación en el sector público, por la confluencia de factores como la crisis de la economía nacional, las transformaciones en la economía internacional, el auge de los mecanismos de competencia y de mercado en ese ámbito, el fortalecimiento de los bloques económicos, la influencia creciente de los organismos internacionales, la globalización, la sociedad del conocimiento y las nuevas tecnologías de la información.

El proceso de cambio en la fisonomía del Estado en el marco de la crisis fiscal de principios de los ochenta, tuvo implicaciones significativas en la reconfiguración del sistema de educación superior en las dos últimas décadas, su calidad y pertinencia fueron cuestionadas e incluso denostadas tanto por los organismos internacionales como por el propio Gobierno Federal. De acuerdo con los nuevos requerimientos para la competencia internacional y la sociedad del conocimiento, la universidad pública tendría que ser eficiente y justificar a través de sus resultados la inversión que en ella se hacía, además de que el gobierno, dada la escasez de recursos financieros fue transformando sus mecanismos de financiamiento, al grado de equiparar a la autonomía con el autofinanciamiento; las aportaciones del Gobierno Federal dejan de ser automáticas y el producto de las negociaciones con las instituciones.

En ese marco, la autonomía, al igual que los mecanismos de financiamiento como elementos que habían sostenido el pacto universidad pública- Estado también sufrieron cambios, mientras las universidades públicas siguen manteniendo su capacidad de establecer programas y desarrollar sus actividades, el Estado audita sus productos y resultados a través de la evaluación y la rendición de cuentas, condiciona a éstos el otorgamiento del financiamiento, promueve que las instituciones de educación superior públicas busquen fuentes alternas de recursos económicos; otorga recursos extraordinarios; y fomenta la participación de nuevos actores en las universidades públicas.

Como veremos a continuación, en este nuevo escenario para las universidades públicas, se fortalecen cada vez más los vínculos con el mercado, al

tiempo que la participación de los particulares en éstas, adquiere un significado sin precedentes en el país.

Capítulo 2. Elementos que configuran el sistema de educación superior actual (el carácter público de la universidad y sus cruces con lo privado y el mercado)

“El espacio natural, por decir así, de las universidades es inicialmente un espacio corporativo, gremial o institucional. Más tarde, con el surgimiento de los estados nacionales, la mayoría de ellas, se asimila dentro del espacio estatal. Al espacio del mercado ingresan sólo tardía y forzosamente, como resultado de decisiones políticas y mediante la aplicación de reglas burocráticas (Brunner, 2006:63)

La consideración de que la educación constituye de manera primordial un derecho del ciudadano y una inversión social; así como la función asignada a la educación superior para contribuir a la transformación de la sociedad, que conformaron el discurso gubernamental predominante hasta la década de los setenta, se han visto reemplazadas por preocupaciones tales como la productividad, calidad, excelencia y eficiencia (Schugurensky y Torres, 2001) que se requieren para competir en el mundo globalizado.

En esta línea, Ibarra Colado (2001, 2005) señala que la universidad es cada vez menos el referente cultural básico de la sociedad, en tanto se ha constituido en una “moderna corporación burocrática” que debe producir, bajo una lógica económica más estricta, los graduados y los saberes requeridos por los nuevos modos de operación de la economía y la sociedad.

Flores Crespo (2000) también indica que en la actualidad existe un debate en torno al desplazamiento de la universidad como referente cultural en que se sustenta la sociedad, hacia el estatuto de empresa que presta sus servicios a ésta. La universidad dejaría de ser “institución” de la sociedad para convertirse en “organización” del mercado.

Para Knight (2004), hasta hace algunos años el sector educativo hacía referencia a estudiantes o programas de ingreso y egreso, ahora se habla de la importación y exportación de servicios educativos; en algunos países, el sector educativo se ha convertido en la industria de la educación y el alumno en el consumidor.

Para la autora, el matiz detrás del movimiento paulatino del comercio es la adopción en la conducción de la educación superior del lenguaje y las lógicas del comercio y los valores que le subyacen. Plantea que se está en presencia de nuevas formas de provisión del servicio educativo y nuevas combinaciones de lo público con lo privado: gasto y producción públicos, el mercado sin comercio; gasto público con gestión privada; financiamiento mixto, producción privada; producción y gestión públicas; financiamiento público con beneficios privados, así como la subcontratación a las industrias de la educación.

El sentido de lo público en la universidad se debate hoy en el escenario de nuevos valores como la calidad, la eficiencia, la productividad, la excelencia y la competencia; nuevas funciones como la inserción en los procesos de globalización y los mercados; y nuevos actores, el Estado evaluador, y nuevos proveedores del servicio educativo.

La educación superior, particularmente la universidad, se caracteriza en este nuevo escenario, por la instauración de un complejo modelo binario público-privado como resultado de sus nuevas relaciones con el Estado en un contexto que cada vez tiende más a la mercantilización de lo social y a partir del cual se están promoviendo esos nuevos valores y roles (Rama, 2006)

En el presente capítulo se abordan estos cruces entre lo público, lo privado y el mercado, que configuran el nuevo panorama de la educación superior.

2. 1. Las nociones de lo público y lo privado

A continuación nos detendremos en las nociones de lo público y lo privado, partiendo de que éstas tienen diversos usos, y sin pretender con ello extraer una definición única y definitiva, sino ubicar aquellos elementos distintivos del carácter público de la universidad, y los rasgos que de lo privado y del mercado se insertan en la educación superior pública.

En este sentido, partimos, de que dicho carácter, está íntimamente relacionado con las condiciones políticas, sociales y económicas a partir de las cuales se construyó el sistema de educación superior público mexicano, que, como ya fue señalado en el capítulo anterior, estuvo directamente relacionado con el desarrollo del propio Estado.

En primera instancia “lo público” está asociado a diversos sentidos (Cabo de la Vega, 1997; Cullen, 2003; Feldfeber, 2003):

- se ubica como un espacio que no tiene restricciones para su acceso o para transitarlo, o si hay restricciones al respecto, son el resultado de un ordenamiento para garantizar la libertad de acceso o de circulación. Aquí se interpreta como el lugar de todos y la igualdad de oportunidades para acceder a los bienes sociales;
- está ligado con la libertad de expresión y el derecho a la información, en tanto alude a lo notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos;

- deriva de *populus* y de él extrae su sentido originario: lo que es del pueblo o ciudad en tanto implica lo común;
- remite al conjunto de personas que participan de las mismas aficiones o concurren a determinado lugar; o el conjunto de individuos reunidos en un espacio específico para asistir a un espectáculo o con otro fin semejante. Es el conjunto de los que miran (espectadores) o escuchan (auditores) o asisten, o visitan, alude a la libertad de reunión;
- también se identifica con el ejercicio del poder colectivo y coactivo, con la autoridad pública y los servicios públicos orientados al interés general.

Por su parte, “lo privado”, también se orienta a múltiples sentidos:

- proviene de *privus*: lo propio o lo peculiar de alguno;
- lo cerrado, lo clausurado, que se sustrae a la disposición y mirada de los otros, lo secreto;
- los ámbitos privados en lo económico y en lo moral- religioso son los lugares en los que se despliegan los intereses y las conciencias privadas de los individuos.

En segunda instancia, varios autores, situados en contextos y periodos distintos, han intentado establecer una definición de lo público y lo privado:¹

Habermas (2002) planteó que la esfera pública implica un conjunto de personas privadas reunidas en calidad de público para discutir cuestiones de interés común, es un espacio en el cual los ciudadanos deliberan sobre asuntos comunes. Ubica como “públicas” a aquellas organizaciones que en contraposición

¹ Nos referimos a Jürgen Habermas y a Hannah Arendt en el contexto alemán cuyas obras datan de 1961 y 1958, respectivamente; y a Norberto Bobbio en el contexto italiano en 1985. Cabe aclarar que las obras retomadas en este trabajo son traducciones y reimpressiones de los originales publicados en dichos años.

con sociedades cerradas, son accesibles a todos, del mismo modo que las plazas o casas públicas.

Por el contrario, el autor se refiere a la esfera privada como el lugar en que se realiza el tráfico mercantil entre personas privadas, emancipadas tendencialmente de las disposiciones estamentales y estatales. “Privat”, alude a la exclusión del aparato estatal, ya que “público” tiene que ver con el Estado. Das publikum, the public, le public, lo público, es en contraposición a la privacidad, el poder público.

Los servidores del Estado son personas públicas, offentliche personen, public persons, personnes publiques; tienen un oficio público, los negocios de su oficina son públicos; y públicos se llama a los edificios y establecimientos de la autoridad, en síntesis, lo público sirve al bien común; por otra parte, se encuentra la gente privada, los negocios privados y los hogares privados, en donde se persigue el provecho propio.

De ahí, que el que el atributo de “publicidad” otorgado al Estado, se deba a su tarea: cuidar del bien común y público de todos los ciudadanos. Esa publicidad, que es políticamente activa se convierte en el principio organizativo del Estado liberal de derecho; por ello, una ley pública que determina para todos lo que se debe hacer y lo que está permitido por justicia, es el acto de una voluntad pública.

Arendt (1974) ha señalado que la palabra “público” involucra dos fenómenos estrechamente relacionados, aunque no completamente idénticos, en primer lugar, significa que todo lo que aparece en público puede verlo y oírlo todo el mundo, y en segundo lugar, tiene la más amplia publicidad posible. En comparación con la realidad que proviene de lo visto y oído por todos, se

encuentran las fuerzas de la vida íntima- las pasiones del corazón, los pensamientos de la mente, las delicias de los sentidos- que mantienen una existencia incierta y oscura hasta que se transforman con su aparición pública.

En segundo lugar, el término público significa el mundo propio, en cuanto es común a todos nosotros, y se diferencia del lugar que cada uno posee privadamente dentro de aquel; el “mundo” está relacionado con los objetos fabricados por el hombre, así como con los asuntos de quienes habitan juntos en él.

Para Bobbio (1987) lo público y lo privado mantienen una relación dialéctica y se condicionan recíprocamente, en tanto uno evoca al otro. Dicha relación se presenta bajo la forma de distinción entre sociedad política y sociedad económica, o desde el punto de vista de la materia característica de ambas, entre la sociedad del ciudadano que atiende el interés público y la del burgués que cuida sus intereses privados en competencia con otros individuos.

Casillas y de Garay (1993) establecen que el ámbito público rebasa la restricción individual y privativa, y concierne a lo que es accesible y está disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política; hace referencia a lo que es de interés y utilidad para todos los miembros de dicha asociación, por ello se distingue del ámbito de lo privado ya que éste es el espacio relativo a los diversos intercambios libres (competitivos) entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas.

Mientras que Bazúa (1997) analiza cómo en el ámbito privado, el mercado actúa como el lugar en el que se da la transacción libre de mercancías de acuerdo a la oferta y la demanda; constituye la esfera de la libertad individual en el

intercambio y el consumo por parte de los particulares, y alude a la competencia entre los individuos para la satisfacción de un beneficio o interés propio. En los mercados se intercambian, se compran y se venden bienes o servicios privados, es decir, divisibles y producibles en cantidades que se ajusten al deseo y presupuesto de cada individuo para su consumo exclusivo.

Marginson (2005) por su parte, cuestiona los significados atribuidos tradicionalmente a lo “público” y lo “privado” que provienen tanto de la economía liberal, como de la economía política y de la filosofía política liberal, ya que el binomio público y privado en ambas perspectivas, conserva una concepción de mutua exclusión entre los términos.

Señala que los bienes públicos fueron definidos, desde la primera perspectiva, por Samuelson en 1954. Se trata de bienes que no son competitivos porque pueden ser consumidos por cualquier cantidad de personas sin que esto perjudique a otras; además, no son excluibles en tanto sus beneficios no pueden limitarse a compradores individuales; por oposición, los bienes privados sí son competitivos y excluibles. Los bienes públicos suponen ser una producción deficiente en los mercados, ya que sus dos características fundamentales – no rivalidad y no exclusividad - evitan que los productores generen suficientes beneficios particulares.

Para la segunda perspectiva, lo “público” puede designar bienes producidos o consumidos de forma colectiva, transparente o participativa, se trata de bienes no individualizados, accesibles de forma general, y que suelen estar asociados con el gobierno o con el Estado; lo “privado”, por su parte, alude a aquellos bienes

no producidos por el Estado, que están legalmente enajenados, sujetos a la propiedad privada, el mercado, el ámbito doméstico y familiar.

A partir de lo planteado por los autores revisados retomaremos por una parte, la noción de lo público como un ámbito accesible para todos, que se desprende de dos características centrales de los bienes públicos: solo pueden ser consumidos por la colectividad (no rivalizables) y cuando se producen nadie puede ser excluido de tal consumo (inexcluíbles) porque son propiedad pública, y deben ser accesibles a todos; el bien privado, por su parte, sí es rivalizable y excluible (física y legalmente) se produce en condiciones de mercado (Bazúa, 1997), y en tanto privado tiende a satisfacer el provecho e interés propio de los particulares.

En el ámbito de la educación superior pública lo anterior se traduce en la igualdad de los individuos para acceder a ese nivel sin más restricciones que las académicas; en dicho ámbito se producen al mismo tiempo, bienes públicos y privados.

2. 2. El carácter público de la universidad

La educación entendida como un bien público² se supone ajena a los intereses privados, a la mercantilización, y a los fines de lucro; ya que por el contrario, sus fines, objetivos y contenidos están orientados hacia el interés común.

² Pusser (2005) señala que el bien público es un concepto problemático y su naturaleza se encuentra en la actualidad, en debate.

De manera particular, el servicio público de la educación superior, particularmente la modalidad universitaria, supone y tiene por objetivos ofrecer educación para todos (lo que implica la igualdad de oportunidades en el acceso y la permanencia, y la igualdad de oportunidades ante el conocimiento); reducir las discriminaciones; y garantizar una enseñanza de calidad para todos los educandos (Kaplan, 1999) además de que forma parte del interés común ya que en ella son tratados los problemas nacionales y de interés para la sociedad en su conjunto, siendo sus beneficios colectivos.

Según Latapí (2003) la universidad es pública en cinco sentidos:

a) En razón de su pertenencia: en tanto pertenece a todos, a la sociedad en su conjunto, de ahí que el Estado la sostenga con recursos públicos. No es del Estado ni del gobierno; “público” no significa ni estatal ni gubernamental.

b) Por el acceso a ella: está abierta a todos sin más restricciones que los requisitos de calidad académica. La universidad pública es la respuesta institucional al derecho a la educación superior de los jóvenes en edad de cursarla.

c) Por los valores que debe encarnar: en la universidad convergen diversas clases sociales y culturales del país, por lo que se debe propiciar en ella la convivencia plural, la tolerancia, el respeto a las opiniones e individualidades y la búsqueda de la verdad con base en el diálogo racional. De acuerdo con esto, es el espacio propicio para la construcción de la democracia.

d) Intenta responder a las necesidades públicas o a problemas nacionales: esto implica la formación de profesionales, la selección de sus proyectos de

investigación y de sus actividades de difusión cultural, de acuerdo a su pertinencia para la resolución de las problemáticas del país.

e) El proceso histórico: la educación pública se desarrolló en México vinculada al propósito de soberanía nacional, independencia y justicia social, en respuesta a las reivindicaciones populares, por ello es considerada el espacio ideológico en el que se debaten los asuntos de interés común de la Nación.

De ahí se desprende que la tradición europea heredada por los países latinoamericanos, haya colocado a las universidades y a las empresas económicas en polos opuestos. Según esa tradición, las empresas tienen por objetivo la ganancia monetaria, mientras que las universidades están dedicadas a la búsqueda del conocimiento, la educación y la cultura; en los últimos años esta barrera parece quebrantarse, en tanto se argumenta que las universidades deberían comportarse y ser tratadas como empresas económicas, es decir, ser evaluadas por sus resultados y adoptar mecanismos de financiamiento alternativos a los subsidios públicos a través de la venta de productos en el mercado académico y el cobro de cuotas (Schwarzman, 2001)

En este contexto, se requiere la intervención del Estado para evitar que el interés público sea afectado, ya que la universidad constituye un aspecto estratégico para potenciar el desarrollo nacional; si la educación superior pública se dejara en manos del mercado en el ámbito privado, no se produciría ni la cantidad, ni la calidad, ni el perfil profesional públicamente necesarios para dicho desarrollo (Bazúa, 1997) y para la satisfacción de la colectividad. Pusser (2005) señala que este tipo de producción constituye el único medio para asegurar la

producción de beneficios y servicios educativos que la producción lucrativa a través del mercado no justificaría.

Es decir, que para producir el bien público y cobrar a cada beneficiario por su consumo -a diferencia de los bienes privados en el mercado económico- los individuos tienen que acordar la cantidad y precios a cobrar a cada quien, sobre la base de la libre expresión de propuestas individuales (mecanismo de mercado) y llevar a cabo una acción colectiva para tal producción y cobro nombrando a una autoridad para ello (mecanismo de Estado o político). En una democracia de Estado, los individuos- ciudadanos deben decidir colectivamente quien gobernará, y cuáles son los bienes públicos a producir con los recursos del erario público generados con el pago de los impuestos respectivos (Bazúa, 1997)

De acuerdo con Marginson (2005) partimos de que la propiedad legal de la educación superior puede ser pública, privada, o mixta; y que al mismo tiempo ésta produce una mezcla compleja de bienes públicos y privados por medio de los cuales construye su razón de ser ante la sociedad y sus relaciones sociales, es decir, los efectos que genera en el proceso de enseñanza – aprendizaje, la investigación, la titulación de los estudiantes de licenciatura y el servicio a la comunidad, y al país.

Estos bienes públicos que produce la universidad pública, son aquellos tanto individuales como colectivos que no están expuestos a ningún tipo de competencia (el hecho de que una persona los consuma, no implica una reducción del consumo potencial de otro individuo) ni exclusividad (porque sus beneficios no pueden limitarse a usuarios individuales).

Los bienes privados, por su parte, son los lugares disponibles para los estudiantes que llevan hacia la obtención de títulos, brindan ventajas sociales y económicas para quienes los detentan, un capital personal y el acceso a redes exclusivas de relaciones sociales.

2. 3. Los rasgos de lo privado y del mercado en la configuración del sistema de educación superior actual

Tanto en el plano nacional como internacional, el ámbito del mercado ha adquirido mayor relevancia como parte de los procesos de globalización en los que se requiere el intercambio de los países no sólo de mercancías sino también de conocimientos y personas. En la educación superior, tal relevancia conlleva, por un lado, la sustitución del modelo de coordinación de administración benevolente del gobierno hacia la esfera pública, que prevaleció hasta principios de los ochenta, por un modelo de evaluación estatal, en el que se incorporan además elementos del modelo de mercado en las universidades públicas (Mendoza, 2002, Brunner, 2006)³

La tendencia a nivel mundial es a aumentar la producción de bienes privados, mediante la instalación de mecanismos de mercado, cuyas implicaciones pueden ser: el aumento en los costos de las matrículas, la venta de servicios

³ Brunner (2006) ubica algunos factores que han contribuido al desarrollo de lo que denomina “mercadización”: frente al estancamiento o disminución de los recursos públicos para las IES, en los países en vías de desarrollo se opta por privatizar la masificación de los sistemas de educación superior, dejando que los proveedores privados absorban la mayor demanda estudiantil, las universidades públicas tienden a trasladar parte de los costos a los alumnos y sus familias, justificando el cobro por el servicio educativo en razón de las altas tasas de retorno anticipadas (consumidores a crédito en la educación superior)

educativos como bienes privados, la reorganización de los sistemas nacionales como cuasimercados competitivos, el aumento en el número de instituciones privadas, y el cambio en los mecanismos de coordinación de las instituciones por otros de gobierno a la distancia (Marginson, 2005)

La intervención de “más mercado”, señala Brunner (2006) parte del supuesto de que más competencia, menos regulaciones y un mayor uso por parte de los gobiernos de mecanismos de tipo mercado, resultarán en universidades más productivas, eficientes, innovadoras y adaptadas, al tiempo que se reducirán los costos de transacción causados por las intervenciones gubernamentales y las regulaciones burocráticas, lo cual se ve favorecido por la ascendencia y difusión globales de las ideas asociadas al neoliberalismo a través de los organismos internacionales.

Es importante destacar, como apunta el autor, que el proceso de “mercadización” debe ser entendido como un desplazamiento que si bien tiene una dirección general u orientación común, su naturaleza y efectos particulares provienen de los contextos nacionales, de la historia de los sistemas y las instituciones, de las medidas de política empleadas por el gobierno, y de los comportamientos de las instituciones cuando son expuestas a las fuerzas del mercado.

México se ubica entre los países clasificados por el autor, cuyos sistemas de educación superior son coordinados político- burocráticamente, pero que a la vez emplean suplementariamente mecanismos e instrumentos de mercado para lograr los fines de coordinación. El país estaría en una situación de mercado

complementario menor⁴ donde el mayor porcentaje de la matrícula está concentrado en el sector público y un poco más del 25% corresponde a instituciones privadas.

Este tipo de sistemas se encuentra en distintas situaciones de cuasi-mercado, en tanto las decisiones de coordinación de la demanda y oferta se adoptan en un contexto más o menos regulado gubernamentalmente pero mediante el uso de mecanismos de tipo mercado, dirigidos a simular comportamientos de mercado por parte de las instituciones públicas; las regulaciones como el financiamiento gubernamental mantienen un lugar importante como mecanismos de coordinación, al mismo tiempo, se introducen en los sistemas, elementos de competencia, pago del servicio por los usuarios con dispositivos de financiamiento compartido entre el gobierno y los hogares, que se concreta en el cobro de aranceles, en la adjudicación de responsabilidades individuales y la libertad de elección.

La relevancia que está adquiriendo el mercado nos ubica en un debate acerca de la educación considerada como mercancía, orientada a la venta de

⁴ El autor distingue además aquellos sistemas que operan en el mercado, y los sistemas que se hallan en situaciones de cuasi-mercado o mercado administrado: Situación de mercado dominante mayor (combinación de una alta proporción de recursos provenientes de fuentes privadas, más del 50%, con un alto nivel o la mayor parte de la matrícula radicada en instituciones privadas) se encuentran países como Corea, Chile, Japón e Indonesia; Situación de mercado dominante menor (más del 50% de los ingresos de las instituciones proviene de fuentes privadas, mientras que la matrícula alcanza a menos de un 50%) como ejemplos están los Estados Unidos y Australia; Situación de mercado complementario mayor (usualmente dependen del gobierno en cuanto a su financiamiento y su matrícula en instituciones privadas representa más del 50%) aquí se sitúa Gran Bretaña, Holanda y Bélgica.

Un mercado universitario puro se entiende como un sistema de coordinación basado en relaciones de compra y venta, donde existe un campo definido de producción / consumo, hay competencia entre los productores, productos identificados, precios e intercambios monetarios entre productores y consumidores, y donde rigen los comportamientos y valores consistentes con el cálculo económico.

servicios, o como bien público al servicio de la sociedad, cuyas lógicas son diametralmente opuestas Vinokur (2004)

- El servicio producido y financiado por el Estado, constituye el modelo en el que se concibe a la educación como un bien público no lucrativo, su base filosófica principal es la consideración de la educación como derecho garantizado por la colectividad para cualquier individuo con capacidad académica de proseguir sus estudios según se establece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Naciones Unidas en 1948 (ONU, 1998)
- El modelo de libre mercado de los servicios de educación, cuya demanda depende de un cálculo de inversión en la educación, y el tiempo y dinero del individuo para alcanzar beneficios económicos. Dicha demanda debe expresarse en un libre mercado de la educación, que asegure la equidad (es justo que quien obtiene los beneficios financie el costo), la eficacia interna de la producción del servicio (aquél que paga, decide), y la libre decisión del alumno en un mercado competitivo que obliga a los productores privados a ofrecer contenidos útiles al comprador y proponer la mejor relación calidad/ precio de sus servicios. Este modelo tiene cuatro componentes doctrinarios: el financiamiento por el beneficiario directo, la producción del servicio por agentes privados, la competencia entre productores y el mercado autorregulador.

Aquí, se expresa un proceso de mercantilización, donde cambia la concepción de la educación como bien cultural a un servicio mercantil que ya no

corresponde a las funciones básicas del Estado para garantizar el derecho de los ciudadanos (Schugurensky, 1998)

Desde la lógica del mercado, los bienes públicos que han sido suministrados por el Estado constituyen una falla al no ser eficientes, ya que no se producen en absoluto, es decir, se producen pero con un costo mayor al considerado eficiente y en cantidad menor a la socialmente necesaria. La educación superior es un servicio educacional que producen las instituciones de educación superior para sus alumnos, es un bien privado y no un bien público, ya que es divisible, y por ello, los individuos pueden comprarlos y venderlos libremente en las cantidades, calidades y tipos que se ajusten a las preferencias y restricciones presupuestarias de cada uno. Es un bien privado que puede producirse y consumirse eficientemente a través del mercado (Bazúa, 1997)

De esta forma, los servicios educativos superiores se conciben como bienes privados (divisibles), sin embargo, el consumo de cierta cantidad con calidad por los jóvenes (aquellos con capacidades para cursar el nivel educativo) puede considerarse un bien público (indivisible) estratégico, pues de ello depende en buena parte, el nivel de bienestar agregado de todos (bienestar público o social) en el mediano y largo plazos. Si la producción y el consumo de servicios educativos superiores se dejase en manos del mercado (libre iniciativa de individuos y organizaciones) las familias de una gran cantidad de jóvenes con capacidades académicas mínimas necesarias, no podrían pagar los precios, y no tendrían la oportunidad de consumir tales servicios, lo que afectaría al interés público para el desarrollo nacional y la mejor distribución del ingreso en el largo plazo. Se produciría una cantidad de servicios educativos superiores inferior a la

públicamente necesaria y quedarían excluidos de su consumo grandes segmentos de jóvenes; no se produciría la cantidad, calidad y perfil profesional públicamente necesarios de los mismos; de ahí que se requiera la intervención del Estado para evitar que se produzca una lesión al interés público para potenciar el desarrollo nacional (Bazúa, 1997)

2. 3. 1. La gratuidad en la universidad pública

Uno de los aspectos que está reconfigurando el ámbito de lo público en la educación superior, es la tendencia de las instituciones a establecer o aumentar las cuotas por matrícula u otros servicios, lo cual nos remite al problema de la gratuidad de la educación y si ésta debe ser pagada por sus beneficiarios o por el Estado.

Cabe aclarar que en la actualidad todas las universidades públicas mexicanas cobran cuotas,⁵ en ese sentido, podemos decir que operan con algún

⁵ Rodríguez (2005b) distingue entre el modelo de universidad pública gratuita y el de universidad pública de paga, con mínimas excepciones todas las universidades mantienen un costo:

- Instituciones completamente gratuitas o que tienen cuotas por debajo del promedio nacional, como son la Autónoma de Chapingo y la Autónoma de la Ciudad de México que no cobran ni inscripción ni colegiaturas. En la UNAM, el Reglamento General de Pagos fue suspendido después de la huelga estudiantil de 1999-2000 aunque se mantiene el esquema de pago voluntario.

- Instituciones con cuotas mínimas, como la Autónoma de Guerrero (inscripción de 50 pesos anuales); en la Universidad de Guadalajara (72 pesos al semestre); en la Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (50 pesos al semestre); en la Autónoma de Zacatecas (70 pesos al año); y en la Pedagógica Nacional (120 pesos al año).

- Entre las instituciones con un rango de cuotas de menos de mil pesos al año se encuentran la Autónoma de Baja California Sur (528 pesos anuales), la Autónoma del Carmen (200 pesos al año por inscripción más 83 pesos bimestrales de colegiatura), la Autónoma de Chiapas (750 pesos, pago único), la Autónoma Metropolitana (514 pesos al año entre inscripción y colegiatura), la Autónoma Agraria Antonio Narro (285 pesos al semestre), la Universidad de Nayarit (450 pesos al año), la Autónoma de Sinaloa (554 al año), la Autónoma Juárez de Tabasco (1,940 pesos de inscripción a la carrera y 100 pesos anuales de colegiatura), y la Universidad Veracruzana (200 pesos al semestre).

- Entre mil y tres mil pesos al año se ubica el segmento mayoritario de universidades públicas, por ejemplo la de Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sonora, Tlaxcala y Yucatán, así como la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas y la

mecanismo de mercado, no obstante lo que marca la diferencia y la tendencia que estamos señalando es la transformación del papel del Estado en esa materia.

La noción de gratuidad de la educación básica - junto con la obligatoriedad y la laicidad- ha constituido uno los pilares de la educación pública mexicana y el Estado ha asumido el papel de promotor de tal principio. Si bien la gratuidad de la educación primaria y posteriormente la secundaria ha quedado plasmada de manera clara en la Constitución Política de México; en la educación superior pública representó hasta los noventa un tema ambiguo de la legislación, ya que no estaba explicitado su alcance en el artículo 3o. Constitucional, cuya fracción VII señalaba:

“Artículo 3o. La educación que imparta el Estado – Federación, Estados y Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia: ...

VII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1982: 7- 9)

Con las modificaciones al artículo tercero constitucional en 1993 el Estado precisó su posición con respecto al problema. A partir de dichas modificaciones, se señala en el artículo que:

“Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado – Federación, Estado y Municipios impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias...”

Universidad de Occidente en Sinaloa. La Benemérita Universidad Autónoma de Puebla omite el cobro de inscripción pero establece un pago por crédito escolar de siete pesos en período ordinario y 18 en verano. Una estimación aproximada del costo por carrera oscila, en este caso, entre tres mil y cinco mil pesos en total.

- Entre las universidades públicas con cuotas escolares por encima del promedio, están la Autónoma de Chihuahua (de 2,850 a 6,070 pesos al año dependiendo la carrera), la Autónoma de Ciudad Juárez (1,590 pesos al semestre por concepto de inscripción y 21 pesos por crédito escolar), la Autónoma de San Luis Potosí (3,342 pesos a estudiantes locales y 4,707 a foráneos por semestre), y la Autónoma del Estado de México (de 2,500 a 3,880 pesos semestrales según la carrera). Cursar una carrera cuesta, en estas instituciones, de 15 mil a 25 mil pesos aproximadamente.

El autor señala que la diversidad en los rangos de cuotas pagadas en las universidades, más que obedecer a una racionalidad de mercado, se puede explicar por las historias locales en donde el sector estudiantil ha jugado un papel central.

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;
V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos- incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura” (SEP, 1993:27-28)

Constitucionalmente el Estado únicamente asume su obligación de prestar servicios educativos gratuitos para que toda la población pueda cursar la educación básica: preescolar, primaria y secundaria. En cuanto a la educación superior, se hace referencia a que el Estado solo promoverá y atenderá dicho nivel a través de organismos descentralizados o por apoyos financieros, en tanto se considera necesaria para el desarrollo de la Nación y deja a las instituciones de este nivel en libertad para cobrar cuotas.

Desde la década de los noventa organismos internacionales como el BM y la OCDE, así como el propio Gobierno Federal a través del establecimiento de políticas públicas, han enfatizado la necesidad de que las instituciones de educación superior diversifiquen sus fuentes de ingresos y cuenten con mecanismos de financiamiento alterno al estatal, cuestionando con ello el subsidio benevolente que otorga el gobierno a las universidades sin exigencias sobre la calidad y el rendimiento de cuentas (De Garay, 2001; OCDE, 1997)

“Resulta indispensable una corrección de los subsidios públicos, pero las instituciones superiores no pueden seguir viviendo sólo con esos recursos: deberán buscar otros nuevos merced a la profundización de sus relaciones con la economía y la sociedad... Encarar un aumento de la contribución de los estudiantes al costo de sus estudios, simultáneamente con el desarrollo de las becas (OCDE, 1997: 239- 240)

“En el segundo ciclo de la enseñanza secundaria y en la enseñanza superior se justifica mucho más que los estudiantes que asisten a instituciones públicas paguen derechos de matrícula. En estos niveles, la diferencia entre la rentabilidad privada y la rentabilidad social de la educación es generalmente mucho mayor que en la educación básica. Esta falta de equidad se puede superar cobrando derechos al alumno, ya sea con cargo al ingreso familiar actual o a los ingresos futuros mediante un plan de préstamos o a través del sistema tributario... Un conjunto de medidas consistentes en derechos de matrícula y gasto más eficiente en el sector público podría consistir en lo siguiente: cobro

de derechos de matrícula para toda la enseñanza superior, combinado con préstamos, impuestos y otros sistemas para permitir que los estudiantes necesitados demoren los pagos hasta que obtengan ingresos y con planes de becas para vencer la resistencia de los pobres a acumular deudas con cargo a ganancias futuras inciertas” (Banco Mundial, 1996: 6, 11- 12)

El establecimiento de cuotas por inscripción para los estudiantes de instituciones públicas, o su incremento, se señala como una de las medidas a partir de las cuales las instituciones pueden generar ingresos propios. Este planteamiento parte del supuesto de que la educación superior constituye un bien privado y en tanto los estudiantes y sus familias son beneficiarios directos de ella, deben contribuir en mayor medida en los costos generados por recibir el servicio; consecuentemente, en las políticas públicas se enfatiza la necesidad de una mayor responsabilidad y participación de la sociedad en la educación, ya que al mismo tiempo la educación superior es considerada un bien público que favorece a toda la sociedad. De ahí que se hayan creado mecanismos para otorgar becas a estudiantes con capacidades para cursar un cierto nivel educativo pero de escasos recursos.

De esta forma, el aumento de las cuotas se ha planteado como uno de los mecanismos a través de los cuales las instituciones de educación superior pública pueden conseguir recursos adicionales a los recibidos del Gobierno Federal y estatal, como lo hacen los establecimientos privados de educación superior, cuyos ingresos dependen entre un 90 y 100% del pago de colegiaturas por parte de los estudiantes; el 10% restante se obtiene de la realización de servicios, donativos de empresas o asociaciones privadas y asesorías especializadas; en el caso de instituciones emergentes pertenecientes a una red institucional o a una red

transnacional, los ingresos pueden provenir de sus matrices o de aportaciones de otros establecimientos de la propia red.⁶

En contraste, el promedio del subsidio ordinario a las universidades públicas es del orden de 65.4% federal y 34.6% estatal para las universidades públicas estatales; 33.1% federal y 66.9% estatal para las universidades públicas estatales con apoyo solidario; 100% federal para las universidades públicas federales; en las universidades tecnológicas corresponde al 50% federal y 50% estatal. En una proporción significativamente menor, las universidades públicas han incrementado sus ingresos con la prestación de servicios de asesoría, investigación y desarrollo tecnológico dirigidos al sector productivo, la celebración de convenios para la capacitación de personal especializado, así como campañas de aportaciones voluntarias de los egresados.⁷

El debate sobre la gratuidad en la educación superior y quién debe hacerse cargo de su financiamiento, nos remite a dos posturas derivadas de formas diferentes de concebir a la educación (López Zárate, 1996; De Garay, 2001; Sánchez, 2004; Villaseñor 2001)

- Para la primera postura, la educación es un bien social y no solo individual; el Estado es responsable de financiarla, así como de ofrecer calidad y equidad en el acceso. Esto tiene implicaciones desde diversos puntos de vista:
 - Económico. La educación tiene finalidades más allá la riqueza económica individual, por ejemplo, una Nación requiere

⁶ Acerca del financiamiento en las universidades privadas véase Acosta (2005).

⁷ Los datos para las universidades públicas corresponden al año 2002, ver SEP (2003)

disciplinas que podrían ser consideradas no rentables pero necesarias para el desarrollo de la sociedad, al mismo tiempo existen productos educativos intangibles pero culturalmente indispensables;

- Social. Corresponde al Estado garantizar oportunidades de acceso ofreciendo educación gratuita para que todos ejerzan este derecho independientemente de su situación socioeconómica;
- Educativo. El papel de la educación no se reduce a la generación de ingresos económicos, involucra también la formación de profesionales competentes y seres humanos libres, creativos y útiles a la sociedad;
- Por otro lado, en la segunda postura se concibe a la educación como inversión, de ahí que los estudiantes y sus familias deban responsabilizarse de su financiamiento, en tanto son sus beneficiarios directos; desde puntos de vista diferentes, las implicaciones son las siguientes:
 - Socioeconómico. La educación es una inversión individual, por su contribución a la movilidad social;
 - Económico. La educación debe ser rentable ya que a mayor escolaridad corresponden ganancias mayores con respecto a lo invertido en los estudios. Se argumenta además que la inversión en educación básica ofrece en general, tasas de retorno más elevadas que la inversión en educación superior, en consecuencia, sería más conveniente invertir en ese nivel;

- Justicia distributiva. Se señala que la educación superior subsidiada por el Estado favorece a los estudiantes provenientes de estratos socioeconómicos más altos, esta situación se vuelve inequitativa en tanto un alumno que puede pagar sus estudios se beneficia de recursos públicos que pueden ser utilizados por aquellos de ingresos escasos pero con capacidades para cursar el nivel; en el caso de los alumnos que no puedan solventar el costo de sus estudios pero con capacidades académicas se proyectan becas- crédito, que tendrían que ser pagadas de manera voluntaria una vez que el estudiante concluya sus estudios profesionales y obtenga un empleo.⁸
- Calidad. Se considera que un estudiante que paga por su educación y le cuesta sostenerla, tiene derecho a exigir calidad de acuerdo a su inversión y al pago realizado por el servicio. En este sentido, la educación es capital, y producto de una inversión, por lo que corresponde a los estudiantes financiarla.
- Dentro de esta postura existe una vertiente que concibe a la educación como un bien de las empresas (la responsabilidad de financiar la educación recae en aquellos beneficiados de las competencias, habilidades y valores de los egresados, es decir, los empleadores: empresas productivas, empresas sociales, empresas culturales).

⁸ Con respecto a las becas, Rodríguez (2005c) señala que su otorgamiento en México se ha orientado más hacia el mérito académico que a la compensación socioeconómica. El caso más reciente es el Programa nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) que comenzó a operar en 2001, cuyo financiamiento proviene de fondos federales, estatales e institucionales a partes iguales, en el ciclo 2004-2005, se otorgaron 180 mil becas.

La tendencia al aumento de las cuotas en las instituciones de educación superior no ha estado ajena a la respuesta de los actores que participan en las universidades, dos ejemplos provienen de la Universidad Nacional Autónoma de México, en abril de 1986, el entonces rector Jorge Carpizo, presentó al Consejo Universitario el documento *Fortaleza y Debilidad de la UNAM*, con un diagnóstico de los principales problemas de la institución, y un paquete de 26 medidas para reformarla.

Algunas de estas medidas entraban en correspondencia con las líneas y estrategias planteadas en documentos gubernamentales de planeación, como el Plan Nacional de Desarrollo (1983) y el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES) (1986), en los que se proponía el incremento de cuotas y la limitación del pase automático (Casanova, 2002)

En el PROIDES se planteó lo siguiente:

“15. Que las IES establezcan y perfeccionen sus requisitos y procedimientos de selección académica para el ingreso a los estudios de licenciatura, buscando la eliminación gradual del pase automático y el establecimiento de límites de admisión por carreras y prestando atención especial a los estudios profesionales sobrepoblados o que muestren saturación en el mercado ocupacional” (SEP/ ANUIES, 1986:98)

Mientras que la primera medida planteada por el entonces rector hacía referencia al pase automático:

“1. Ingreso en la licenciatura exclusivamente a través del examen de selección, salvo para los estudiantes del bachillerato que hayan realizado ese ciclo académico en tres años y hayan obtenido un promedio mínimo de 8 (Carpizo, 1988: 59)

En el Plan Nacional de Desarrollo, por su parte, se hizo el siguiente planteamiento con respecto a la participación de los beneficiarios del servicio educativo en su costo:

“La aportación federal tiende a incrementarse, la estatal muestra un leve crecimiento y la particular ha disminuido. Tal situación hace urgente la necesidad de buscar fuentes alternas de financiamiento y una más adecuada y racional distribución. Además, por lo que se refiere a la educación superior no se han establecido criterios y mecanismos adecuados y eficientes para la gestión y asignación de los recursos federales y estatales. Tampoco los hay para que, quienes han recibido el beneficio de la educación superior, reintegren solidariamente parte de su costo.” (Poder Ejecutivo Federal, 1983: 225)

Por su parte, la propuesta de incremento a las cuotas fue señalada en los siguientes puntos del documento presentado por el rector:

“19. Incremento de las cuotas de especialización, maestría y doctorado.

20. Incremento de las cuotas de servicios como son exámenes extraordinarios, examen médico y expedición de certificados.” (Carpizo, 1988: 60)

Grupos de discrepancia como el Sindicato de Trabajadores de la UNAM (STUNAM), demandaban la realización de un Congreso Universitario; mientras que grupos estudiantiles, de los que surge el Consejo Estudiantil Universitario (CEU) exigían la derogación de las 26 medidas emplazando a una huelga. Después de diversas reuniones entre representantes del CEU y la rectoría, se inició la huelga el 29 de enero de 1987, que finalizó con la suspensión de las modificaciones a los reglamentos por parte del Consejo Universitario de la institución.

Por otra parte, uno de los ejemplos más recientes del debate sobre la gratuidad y la privatización de la educación superior pública se aprecia en la huelga en la Universidad Nacional Autónoma de México, iniciada el 20 de abril de 1999, por la oposición de los estudiantes a la modificación del Reglamento General de Pagos de la UNAM. En los diversos Manifiestos a la Nación emitidos por el Consejo General de Huelga (CGH) (Sotelo, 2000) el discurso se articuló en torno a la defensa de la educación pública y gratuita, frente a las políticas de privatización del gobierno, las cuales fueron consideradas contrarias a la

educación como derecho y estrategias de exclusión de las mayorías. La huelga culminó con la derogación del reglamento propuesto.

2. 3. 2. Crecimiento de la matrícula y expansión de instituciones privadas de educación superior

Si bien el sector público continúa siendo numéricamente dominante, la matrícula del sector privado ha estado ganando terreno en todo el conjunto del sistema de educación superior. El proceso de expansión y crecimiento – del que hablamos en el primer capítulo- que llevó a la masificación de la universidad pública, se transformó a partir de la segunda mitad de los ochenta. Desde entonces, la matrícula del sector privado de educación superior ha tenido un crecimiento sin precedentes, mientras que en las universidades públicas se ha estancado (Acosta, 2002), como se señala en los siguientes datos (Cuadro 2):

En 1982, la población escolar del sector público representaba el 84.6% del total de la población escolar de licenciatura en universidades, institutos tecnológicos, y otras instituciones, mientras que el sector privado sólo tenía el 15.4%, para 2004, el 67.2% de la matrícula de educación superior correspondía al sector público, en tanto que el 32.8% al privado.

Cuadro 2
Población escolar de licenciatura por modalidad y régimen, 1982- 2004*

	1982	%	1988	%	1994	%	2000	%	2004	%
Público	710883	84.6	871234	84.3	936646	79.1	1093219	70.0	1304806	67.2

Universidades	597122	71.1	712412	69.0	720421	60.9	807213	51.7	898891	46.3
Institutos tecnológicos	106545	12.7	151284	14.6	203915	17.2	266355	17.1	378983	19.5
Otras Instituciones	7216	0.9	7538	0.7	12310	1.0	19651	1.3	26932	1.4
Privado	129485	15.4	161973	15.7	246505	20.8	466677	29.9	635402	32.8
Universidades	83910	10.0	109437	10.6	152853	12.9	266047	17.1	382479	19.7
Institutos tecnológicos	23791	2.8	447	0.04	61297	5.2	106051	6.8	134160	6.9
Otras Instituciones	21784	2.6	52089	5.0	32355	2.7	94579	6.1	118763	6.1
Total	840368		1033207		1183151		1559896		1940280	

*No incluye a las Escuelas Normales

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de la ANUIES, 1982, 1988, 1994, 2000 y 2004.

Como se muestra en el cuadro, ubicándonos en el conjunto del sistema de educación superior, la modalidad de universidades correspondía en 1982, al 71.1% en el sector público, y disminuyó hasta el 46.3% en 2004; al tiempo que en el sector privado representaba el 10% en 1982, y aumentó al 19.7% en 2004.

La situación de la modalidad de Institutos Tecnológicos por su parte, ha sido la siguiente: en 1982, representaban el 12.7% en el sector público, y el 2.8% en el privado; para 2004, el 19.5% y 6.9% en el sector respectivo.

Dentro de la modalidad de universidades, los datos revelan el mismo estancamiento del sector público y el crecimiento del sector privado (Cuadro 3) en 1982, la población escolar de licenciatura en universidades públicas alcanzó el 87.7%, mientras que en las universidades privadas el 12.3%; para 2004 se observa una caída de la matrícula en las universidades públicas hasta llegar al 70.1%, por su parte, las universidades privadas registraron un incremento hasta el 29.9%.

Cuadro 3
Población escolar de licenciatura en universidades públicas y privadas 1982- 2004

Universidades	1982	%	1988	%	1994	%	2000	%	2004	%
públicas	597122	87.7	712412	86.7	720421	82.5	807213	75.2	898891	70.1
privadas	83910	12.3	109437	13.3	152853	17.5	266047	24.8	382479	29.9

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de la ANUIES, 1982, 1988, 1994, 2000 y 2004.

En las entidades federativas, se puede apreciar un crecimiento desigual de la población de licenciatura en las instituciones de educación superior privada. Como se muestra en el Cuadro 4, el Distrito Federal, México, Jalisco, Nuevo León, y Puebla, son las entidades donde el sector ha tenido mayor crecimiento en el período 1985- 2004; mientras que en otras, como Campeche, Colima, Zacatecas, Tlaxcala, Quintana Roo, Baja California Sur, el crecimiento ha sido menor, no obstante, se ha mantenido en aumento constante en el mismo período. Mientras que la matrícula pública ha experimentado decrementos en todas las entidades.

Cuadro 4
Población escolar de licenciatura universitaria y tecnológica por entidad federativa y régimen 1985- 2004

Entidad federativa	Público		Privado	
	1985	2004	1985	2004
Aguascalientes	100.0	75.7	n. d.	24.3
Baja California	86.7	75.1	13.3	24.9
Baja California Sur	100.0	78.0	n. d.	22.0
Campeche	98.9	92.0	1.1	8.0
Coahuila	82.8	71.1	17.2	28.9
Colima	100.0	93.4	n. d.	6.6
Chiapas	93.4	52.5	6.6	47.5
Chihuahua	88.5	81.4	11.5	18.6
Distrito Federal	79.6	62.9	20.4	37.1
Durango	93.8	81.4	6.2	18.6
Guanajuato	64.5	35.3	35.5	64.7

Guerrero	100.0	88.3	n. d.	11.7
Hidalgo	99.6	72.0	0.4	28.0
Jalisco	76.8	58.1	23.2	41.9
México	85.0	58.6	15.0	41.4
Michoacán	97.7	85.6	2.3	14.4
Morelos	96.7	54.2	3.3	45.8
Nayarit	100.0	79.2	n. d.	20.8
Nuevo León	65.1	53.5	34.9	46.5
Oaxaca	90.4	82.5	9.6	17.5
Puebla	85.0	52.2	15.0	47.8
Querétaro	77.2	63.6	22.8	36.4
Quintana Roo	100.0	80.7	n. d.	19.3
San Luis Potosí	95.8	76.9	4.2	23.1
Sinaloa	96.0	87.7	4.0	12.3
Sonora	92.5	90.0	7.5	10.0
Tabasco	100.0	85.3	n. d.	14.7
Tamaulipas	73.9	68.4	26.1	31.6
Tlaxcala	100.0	89.2	n. d.	10.8
Veracruz	96.8	68.4	3.2	31.6
Yucatán	97.2	51.5	2.8	48.5
Zacatecas	100.0	91.3	n. d.	8.7
Nacional	84.4	67.3	15.6	32.7

n. d. no disponible

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios estadísticos de la ANUIES, 1985 y 2004

En el posgrado, el escenario parece ser idéntico al de la licenciatura, la población escolar en universidades e institutos tecnológicos en el régimen público representó en 1988 el 79%, y en el régimen privado, el 21%; para 2004, tenemos el 60.5% frente al 39.5% respectivamente (Cuadro 5)

Cuadro 5
Población escolar de posgrado en universidades e institutos tecnológicos por régimen 1982- 2004

Año	Público		Privado		Total	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
1982	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	100
1988	31214	79.0	8291	21.0	39505	100
1994	41574	75.7	13336	24.3	54910	100
2000	71246	60.3	46853	39.7	118099	100
2004	86214	60.5	56266	39.5	142480	100

n. d. no disponible

Fuente: Anuarios Estadísticos de la ANUIES, Posgrado, 2003a y 2004.

Por otra parte, el número de programas de posgrado (Cuadro 6) ofrecidos por el sector privado ha estado en aumento constante; según cifras de la ANUIES para las modalidades de universidades, institutos tecnológicos y otras instituciones, en 1994 el sector público registró un total de 1636 programas, incluyendo especialización, maestría y doctorado; mientras que el privado 418; para 2004, eran ya 3053 frente a 2115 programas ofrecidos en el sector respectivo.

Cuadro 6
Programas de posgrado en universidades e institutos tecnológicos por régimen, 1994- 2004

Concepto	Especialización			Maestría			Doctorado		
	1994	2000	2004	1994	2000	2004	1994	2000	2004
Público	637	860	887	823	1458	1705	176	387	461
Privado	126	333	460	273	981	1549	19	60	106

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de la ANUIES, Posgrado, 1994, 2000 y 2003a.

Dentro del posgrado, los programas de Maestría registran el incremento más significativo ya que en 1994 se contaba en el sector público con 823 programas y en 2004 con 1705; en tanto que en el sector privado se encuentra el mayor crecimiento, entre 1994 y 2004 la cifra pasó de 273 a 1549 programas, en los mismos años.

Además del aumento en la población escolar, también se expresa un crecimiento relevante en el número de instituciones de educación superior, en el período analizado 1982- 2003, Acosta (2005) reporta 129 instituciones públicas en 1982 y 337 en 2003; por su parte, el número de instituciones privadas registradas en 1982 es de 139, y llegó hasta 785 en 2003 (Cuadro 7)

Cuadro 7
Instituciones de educación superior por régimen 1982- 2003

Régimen	1982	1988	1994	2000	2003
Público	129	154	174	219	337
Privado	139	191	243	634	785

Fuente: Acosta (2005)

El incremento de la participación del sector privado en el sistema de educación superior del país, tanto en la matrícula como en el número de instituciones, es un proceso que se ha gestado desde la creación de los primeros establecimientos privados de educación superior.⁹

Este proceso está reconfigurando el panorama de la educación superior no sólo a nivel nacional sino también regional, lo cual implica la desmonopolización del sector público. Diversos factores han confluído en el crecimiento de la matrícula y la proliferación de instituciones privadas en el sector privado terciario (Casillas y de Garay, 1993; Rodríguez, 2004a; Acosta, 2005; Olivier, 2005):

- La universalización de la educación básica ha generado una demanda sostenida y creciente por educación media superior y superior; las universidades privadas se han incorporado al mercado con argumentos

⁹ Acosta (2005) propone dos etapas en los antecedentes de la educación privada en el país: 1935- 1959 en el que se constituyen las instituciones privadas originarias (Universidad Autónoma de Guadalajara, Universidad de las Américas, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad de las Américas, Universidad Iberoamericana, y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente); 1960- 1980, que constituye la primera oleada de expansión institucional de la educación superior privada (Universidad del Valle de México, Universidad del Valle de Atemajac, Universidad La Salle, Universidad Tecnológica de México, Universidad Panamericana, Universidad de Monterrey, Universidad Regiomontana, Universidad Cristóbal Colón, Centro de Estudios Universitarios, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, Universidad Intercontinental, Universidad de Valle del Bravo y Universidad del Noroeste)

precio- calidad para captar la demanda que el sector público no puede atender, debido en parte a las restricciones presupuestales y a los nuevos mecanismos de financiamiento a la educación superior que afectan directamente el desarrollo de las instituciones públicas y favorecen implícitamente la expansión de las instituciones privadas;

- Reglamentación gubernamental limitada sobre la participación del sector privado en la educación superior cuyo mercado ha tenido libre curso ya que el gobierno no regula sus precios ni su calidad. De acuerdo con la Ley General de Educación, las instituciones privadas deben obtener para impartir educación, la autorización de sus nuevos establecimientos a nivel federal o estatal. En el caso del nivel superior deberán obtener el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE):

“Artículo 54. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades.

Por lo que concierne a la educación primaria, la secundaria, y la normal, y demás para la formación de maestros de educación básica, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del Estado. Tratándose de estudios distintos a los antes mencionados, podrán obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios.

La autorización y el reconocimiento serán específicos para cada plan de estudios. Para impartir nuevos estudios se requerirá, según el caso, la autorización o el reconocimiento respectivos... (SEP, 1993: 76)

En términos jurídicos en el Artículo 3º. Constitucional se establece que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades, pero se requiere autorización expresa para la enseñanza primaria, secundaria, normal y otras orientadas a la formación de maestros de educación básica. Se señala que la educación privada debe impartirse con apego a los mismos fines y criterios establecidos en el artículo tercero,

con excepción de la laicidad, y cumpliendo los planes y programas de estudios (en primaria, secundaria y normal).

“I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;
II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios...
III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para la toda la República...
VI...En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán: a) impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III” (SEP, 1993: 27- 28)

Además, en el Artículo 28 de la Ley General de Educación se reconoce:

“Son de Interés social las inversiones que en materia educativa realicen el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares” (SEP, 1993: 64)

- Cambios en la situación legal de la enseñanza privada que hasta principios de los noventa fue de indefensión jurídica, es decir, el Estado podía revocar discrecionalmente las autorizaciones y desconocer el valor oficial de sus estudios sin que contra sus resoluciones procediera recurso alguno. Así, se señalaba en la Fracción II, del Artículo Tercero Constitucional en 1982 que:

“Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal y a la de cualquier tipo y grado, destinada a obreros y campesinos deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1982: 8)

A partir de las reformas al Artículo Tercero en 1992 y 1993 esta situación se transformó, el texto quedó redactado como sigue:

“Fracción VI. –Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán: a) impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los

planes y programas a que se refiere la fracción III, y b) obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley” (SEP, 1993: 28- 29);

- Estrategias de expansión territorial de las instituciones privadas de educación superior; presencia de nuevas instituciones universitarias en las entidades federativas, creación y proliferación de establecimientos autodenominados universitarios, que generalmente poseen una infraestructura académica pobre y niveles de calidad cuestionables;
- Efectos de las políticas educativas (principalmente topes del Gobierno Federal a la expansión de las universidades públicas y contención de la matrícula a través de la aplicación de exámenes de ingreso y el incremento en las cuotas). En el sexenio presidencial de Carlos Salinas de Gortari, se contuvo el crecimiento de las universidades públicas, mientras que en los de Ernesto Zedillo y Vicente Fox se reactivó el crecimiento del sector público pero en el segmento tecnológico, en el que la iniciativa privada encontró grandes posibilidades de expansión. La matrícula en los institutos tecnológicos privados según datos de ANUIES, pasó de 2.8% en 1982, al 7.2% en 2003.
- Atracción por los programas de estudio ofrecidos en las instituciones de educación superior privadas, relacionados con las áreas de ciencias sociales y administrativas, cuyo costo y duración son menores;
- Feminización de la matrícula, principalmente en los programas de licenciatura del sector privado;

- Heterogeneidad de los establecimientos en cuanto a su tamaño, orientación social, antigüedad, capacidad de atención a la demanda, funciones y programas.

La articulación de estos factores ha tenido como resultado el incremento de la participación del sector privado en el conjunto del sistema educativo superior, lo que representa un dinamismo significativamente mayor frente al estancamiento y disminución de la participación del sector público.

2. 3. 3. Privatización de la universidad pública

Asociado al problema de la gratuidad y el crecimiento de la participación de la educación superior privada, se plantea la problemática de la privatización de la universidad pública; para autores como Ibarra Colado (2005) ésta ha atravesado por varias etapas, en un primer momento, implica el traslado de una parte del costo de la educación a los estudiantes y sus familias, a través del incremento de cuotas por colegiatura y servicios; en segundo lugar, supone la instrumentación de políticas a partir de las cuales se fomenta la expansión de instituciones y de la matrícula en educación superior privada, y se detiene el crecimiento en estos mismos rubros en la pública; en un tercer momento la universidad es manejada como si fuera una empresa.¹⁰

Para Brunner (2006) la privatización abarca desde la creación de mercados para la educación superior, hasta la transformación del balance público/ privado en

¹⁰ Para autores como Burbano (1999) el proceso de privatización en América Latina y el Caribe está fundamentado en dos tendencias políticas: fomentar el crecimiento de las inversiones privadas y reducir los aportes del Estado destinados al financiamiento de la universidad pública.

aspectos específicos como pueden ser el cobro de aranceles, el financiamiento de las universidades y su gestión, y la aparición de instituciones privadas con o sin fines de lucro. Se trata de un proceso a partir del cual los sistemas y sus instituciones (públicas y privadas) tienden a asumir características y normas operacionales asociadas con la empresa privada, como se muestra en el cuadro 8:

Cuadro 8. Continuo de Privatización

Dimensiones		Público +	Privado +	
Continuo de Privatización (Mayor Privatización)				
Misión o propósito	Sirve a una misión pública clara, según determinado por el Estado o el cuerpo académico	La misión es pública- privada, según lo definido por el cuerpo académico	La misión consiste principalmente en responder a los intereses privados de los alumnos, en particular a sus intereses vocacionales	La misión sirve a los intereses privados de estudiantes, clientes y dueños
Propiedad	Pública: puede ser alterada o aún cancelada por el Estado	Corporación pública o entidad legal	Privada no lucrativa: clara responsabilidad pública	Privada-comercial (for profit)
Fuente de ingreso	Todo fiscal o ingreso público	Principalmente público pero con aranceles o financiamiento compartido	Principalmente privado pero con apoyo público a estudiantes que lo necesitan	Todo privado: exclusiva o principalmente dependiente del arancel
Control por el gobierno	Alto control del Estado, como en una agencia pública o ministerio	Sujeto a control público pero menos que otras agencias del Estado	Alto grado de autonomía, control limitado a la supervisión	Controles limitados sólo a aquellos aplicables a cualquier negocio
Normas de gestión	Normas académicas, gobierno colegiado, antiautoritarismo	Normas académicas, pero aceptación de la necesidad de una gerencia eficaz	Limitada sujeción a normas académicas, alto control de la gerencia	Funciona como un negocio, normas de la gerencia

Fuente: B. Johnstone (1999) <http://www.gse.buffalo.edu/FAS/Johnston/privatization.html>, traducido por Brunner (2006)

De acuerdo con el cuadro de Johnstone podemos ubicar una tendencia a la privatización de la educación superior en el país, en términos de la misión y los

propósitos que se plantean desde el discurso gubernamental y de los organismos internacionales tienen que estar orientados a las preferencias de la demanda, de los clientes o estudiantes; por otra parte, el Estado no ha llevado a cabo cambios legislativos en la propiedad legal de las universidades públicas, no obstante ha establecido nuevos mecanismos de financiamiento y ha fomentado la obtención de ingresos propios y la diversificación de las fuentes de recursos, ya sea a través del cobro o aumento en las cuotas a los estudiantes, o la mayor participación de los particulares.

Por otra parte, en el control gubernamental se observa una orientación mayor hacia el polo de lo privado, las instituciones de educación superior pública conservan su autonomía y el control estatal se limita a la supervisión o a la auditoría como lo señalamos con anterioridad; mientras tanto, por el lado de la gestión también encontramos una inclinación mayor hacia el establecimiento de mecanismos gerenciales en la conducción de las universidades.

2. 3. 4. El comercio de los servicios educativos en el nivel superior: Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS)

En el marco de los procesos de globalización de la economía mundial, la educación superior ha cobrado gran importancia por el papel que se le ha atribuido en el desarrollo de la llamada sociedad del conocimiento, en donde éste, constituye el valor agregado fundamental en todos los procesos de producción de bienes y servicios de un país. El dominio del saber es el principal factor de un desarrollo autosostenido, lo cual supone llevar a cabo reformas en las instituciones

de educación superior para hacer frente a estos desafíos, ya que las naciones dependen cada vez más de su capacidad de generar y aplicar el conocimiento (ANUIES, 2000)

La educación superior opera en un nuevo escenario de competencia mundial regulado por los tratados comerciales (TLCAN) y la incorporación a organismos internacionales (OCDE). En ese ámbito la internacionalización de la educación, así como la educación transfronteriza han abierto nuevos espacios para el intercambio entre los países. La problemática que se vislumbra es que a nivel internacional la educación superior ha sido tratada predominantemente como entorno de comercio y de mercado, como un bien negociable, en el que sólo la producción de bienes privados globales es reconocida (Marginson, 2005)

La educación superior que antes era vista como un bien público nacional, está conformándose como un bien público internacional, en cuya regulación la comunidad mundial (agencias y organismos internacionales) asume nuevos roles de regulación que rebasan las fronteras de los Estados nacionales (Rama, 2006; Marginson, 2005)

Siguiendo esta tendencia, se ha estado discutiendo en años recientes, la pertinencia de incorporar a la educación al conjunto de servicios susceptibles de ser liberalizados en el ámbito comercial internacional, principalmente aquellos niveles que impliquen barreras mínimas para los particulares, como es el caso de la educación superior; esto conlleva el riesgo de considerar a la educación como una mercancía regulada por la oferta y la demanda en los mercados internacionales, sujeta a las reglas de los acuerdos y tratados comerciales (Rodríguez, 2004b)

“La educación no era un bien transable porque las tecnologías no lo permitían, por la baja rentabilidad y porque los sistemas locales tenían baja cobertura y lograban cubrir las demandas localmente. En el nuevo contexto los sistemas locales sin embargo no logran cubrir todas las demandas disciplinarias, o de calidad, facilitando así la internacionalización de la educación. Esta nueva dinámica de la educación transnacional, pone a los sistemas de educación locales frente a escenarios competitivos que se articulan complejamente en un modelo tripartito de educación pública y privada locales y de educación internacional, cuyas interrelaciones crean múltiples alianzas y complementariedades positivas y también riesgos ante la comercialización de servicios de baja calidad” (Rama, 2006: 18)

Un ejemplo de lo anterior es la negociación de la educación superior bajo las reglas del AGCS que inició oficialmente a principios de 2000.¹¹ En la actualidad el acuerdo está constituido por doce sectores entre los cuales se encuentra el educativo, los demás son: administrativos -servicios profesionales y de computación-; comunicacionales; construcción e ingenierías relacionadas; distribución; ambientales; financieros; relacionados a la salud y a los servicios sociales; turismo y servicios relacionados a los viajes, recreacionales, culturales y deportivos; de transporte; otros servicios no incluidos. La educación superior forma parte del sector educativo y se clasifica en cuatro categorías: servicios de enseñanza primaria, servicios de enseñanza secundaria, servicios de enseñanza superior y servicios de enseñanza para adultos (Rodríguez, 2002c y 2004b)

Las formas de comercio o de suministro del servicio son las siguientes: suministro más allá de las fronteras (no requiere el desplazamiento físico del consumidor, ej. educación a distancia); consumo en el extranjero (ej. estudiantes que van a estudiar a otro país); presencia comercial (ej. el proveedor establece instalaciones comerciales en otro país para prestar el servicio, puede ser mediante

¹¹ En la conformación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995, fue incluido un Acuerdo General para el Comercio de Servicios (AGCS), en el cual no se había contemplado aún la inclusión de los servicios educativos. México ingresó en 1986 al Acuerdo General sobre aranceles y Comercio (GATT), en el marco de la apertura comercial del país a la economía internacional.

una sede local o campus satélite, instituciones gemelas, o acuerdos de franquicia con instituciones locales) (García Guadilla, 2003)

Lo anterior constituye un tema de debate en tanto implicaría el cambio de los procesos de intercambio académico tradicionales de las IES, por otro, de comercialización global de la educación superior, su exportación e importación como una mercancía más, o como un bien estrictamente comercial, esto afectaría a su vez el carácter de bien público en tanto se considere como un bien privado (excluíble y rivalizable) consumible en el mercado. De esta manera, las nuevas formas de educación transnacional o transfronteriza traen consigo un aumento en el comercio de los servicios educativos y la tendencia a que ésta se convierta en un bien comercial, dejando de lado su papel de servicio público. García Guadilla (2004) distingue dos períodos de comercialización de la educación superior en América Latina, el primero de preglobalización, que se caracteriza por el crecimiento del sector privado nacional y el uso de instituciones académicas internacionales a través del envío de estudiantes a realizar estudios fuera de la región; y el segundo, por la globalización de la información y el conocimiento, que se distingue por el crecimiento del sector privado internacional.

Frente a este panorama Knight (2004) cuestiona que el debate sobre el AGCS se haya enfocado únicamente a los aspectos técnicos, legales y económicos del movimiento de estudiantes, programas y proveedores/instituciones entre los países; por lo que habría que reflexionar sobre el surgimiento de nuevos proveedores privados y comerciales, y la clasificación de la educación como producto, si aún se considera a la educación un bien público en el sentido de contribución al desarrollo de la sociedad, o es percibido como un bien

privado para el consumo individual, y si estos valores requieren ser cambiados a la luz de la globalización.

De ahí que la introducción de las normas de comercio y de mercado en el contexto actual demanda la revisión de los valores fundamentales de la educación superior mexicana como lo es su carácter público cuyo sentido esta siendo trastocado.

Las reacciones y cuestionamientos de la academia frente al planteamiento de incorporación de la educación superior como un servicio más en el AGCS, no se han hecho esperar.

En esta línea, en 2005, fue firmada la declaración universal *Compartiendo la calidad de la educación superior más allá de las fronteras*¹² por 500 universidades, asociaciones y organismos educativos de Iberoamérica, en la que se recomienda a los gobiernos la adopción de una agenda de acción respetuosa de los valores de la enseñanza como un bien público y que atienda los riesgos que conlleva incorporar al sector educativo a los acuerdos comerciales como el General de Comercio y Servicios de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En dicha declaratoria que ya había sido firmada por universidades de África, Asia y Europa, se señala que los marcos comerciales no están diseñados para lidiar con los asuntos académicos, la investigación o los propósitos sociales y culturales más amplios de la educación superior transfronteriza; además de que la aplicación de reglas mercantiles para el manejo de la educación superior nacional diseñados para servir al interés público podría tener consecuencias indeseadas y

¹² La declaración se dio a conocer en el marco del Encuentro Internacional de Educación Superior UNAM, 2005. Cfr. Avilés (2005)

dañinas para dicha misión. Debido a ello, solicitaron a los gobiernos, adoptar en sus agendas la concertación de un diálogo con las instituciones de educación superior para que las políticas y prácticas nacionales e internacionales promuevan los principios de la enseñanza como un bien público, y establecer las normatividades adecuadas para controlar a los proveedores extranjeros.

2. 3. 5. El Capitalismo académico

En el marco de una mayor presencia del mercado y la introducción de mecanismos de evaluación y control de los resultados, las universidades públicas han incorporado nuevas prácticas y actividades como la venta de productos y servicios para obtener ingresos adicionales a las fuentes públicas; han adoptado comportamientos basados en los mecanismos empresariales y de mercado, tales como la competencia institucional por los recursos puestos a concurso, la competencia entre los investigadores por financiamientos para sus proyectos o para incrementar sus remuneraciones extraordinarias mediante programas de pago por mérito, evaluación de la productividad, la calidad y la eficiencia.

Para Pusser (2005) la fe en el mercado y en su papel potencial en la reforma de la oferta educativa de nivel superior se basa el principio fundamental de la ideología de mercado: la competencia genera eficiencia, obtiene productividad y ahorra costos.

Con ello, los académicos de universidades públicas terminan reproduciendo conductas competitivas con enfoques empresariales similares a los que imperan en el mercado para conseguir subsidios, donaciones y contratos; las instituciones

adoptan mecanismos más selectivos de admisión de estudiantes, se pone énfasis en la eficiencia más que en la igualdad de oportunidades, y los alumnos son considerados clientes. Esta base mercantil también incluye una orientación dirigida por la demanda, que introduce carreras de ciclos cortos, más acordes a las necesidades de la demanda y menos costosas (Schugurensky y Torres, 2001; Ibarra Colado, 2002b)

Lo anterior refiere a lo que ha sido llamado en el contexto estadounidense, capitalismo académico, que en México, si bien es incipiente, ha sido impulsado desde hace poco más de una década a partir de políticas y programas que fomentan la articulación de la investigación y el posgrado a la economía en un marco de desregulación y competitividad. En dicho contexto, el capitalismo académico alude al uso que las universidades hacen de su único activo real: el capital humano de sus académicos, con el propósito de incrementar sus ingresos; se relaciona con un conjunto de iniciativas y comportamientos económicamente motivados para asegurar la obtención de recursos externos.

En esa dirección han operado diversos mecanismos, que en nuestro país toman matices diversos en tanto los conocimientos producidos por los académicos no tienen una traducción directamente económica sino también social, política y cultural (Muñoz, 2002):¹³

¹³ Cfr. Ibarra Colado (2002a y 2002b) Algunos de estos programas de Financiamiento Extraordinario son: Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU), Programas de Apoyo a la Investigación, Programa de Identificación y Selección de Nuevos Campos, Campos Emergentes y Campos Rezagados, el Programa de Grupos de Investigación de la Iniciativa Científica del Milenio (ICM), el Programa de Modernización Tecnológica (PMT), Programa de Apoyo a la Vinculación en la Academia (PROVINC), Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación y Desarrollo (PAIDEC), Programa de Centros Tecnológicos (PCT), Fondo de Investigación y Desarrollo para la Modernización Tecnológica, Programa de Investigación Estratégica y Programa de Redes de Investigación (REDII).

- financiamiento extraordinario otorgado por el Gobierno Federal puesto a concurso para favorecer a los centros de investigación y grupos académicos mejor adaptados a los requerimientos científico- tecnológicos que reclama el desarrollo económico del país y la modernización de su planta industrial.

- programas para la formación del cuerpo académico de las universidades públicas.

En el contexto latinoamericano, Licha (1996) advierte sobre la globalización de la investigación basada en un modelo emergente de ciencia donde la producción de conocimientos se orienta a su aplicación comercial. Con ello se promueve que las universidades produzcan conocimientos para responder de manera preferente a los problemas tecnológicos de las empresas, en lugar de atender a los problemas sociales; simultáneamente se estimula la cooperación entre empresas e instituciones públicas en el ámbito de la actividad de investigación y desarrollo; se trata de un patrón de ciencia basado en la vinculación academia- industria fundada en los criterios, valores y fines propios de las empresas; la institución académica pierde autonomía y capacidad crítica intelectual en la producción de nuevas ideas y conocimientos.

La subordinación de las actividades de investigación académica al sistema productivo globalizado y la transformación de las universidades de acuerdo a los patrones gerenciales y administrativos propios de las empresas, ha llevado a la

Programas de Formación de Académicos: Programa de Mejoramiento del Profesorado de las Instituciones de Educación Superior (PROMEP), Programa de Becas de CONACYT, y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), El Fondo para la creación de Cátedras Patrimoniales de Excelencia, el Fondo para Retener en México y Repatriar a los investigadores Mexicanos, y el Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional. Algunos de los cuales serán retomados en el tercer capítulo.

adopción de nuevas prácticas en la vida cotidiana de las instituciones, frente a las cuales, la capacidad de respuesta de los académicos parece ser reducida.

Muñoz (2002) señala la falta de una respuesta organizada de los profesores e investigadores a los cambios que los están afectando, existe la impresión de que han participado como testigos presenciales, adaptándose a las políticas públicas aplicadas.

El autor plantea que las orientaciones políticas de los académicos son variadas (contestataria, conservadora, y de apatía) y producen diversos tipos de respuestas ante las políticas implementadas en las que concurren factores condicionantes como las características particulares de cada institución, el régimen de gobierno universitario, el grado de cohesión de la comunidad, entre otras.

Frente a los cambios en el ámbito académico que han llevado al establecimiento de nuevas prácticas al interior de las universidades al incorporarse nuevos valores y normas como la productividad y la eficiencia, se requiere, plantea Muñoz, iniciar una exploración y sugerir líneas de análisis sobre cuáles son las posturas políticas de los académicos, qué factores promueven condiciones que los disponen a protestar, actuar, movilizarse, apoyar o resistir los cambios institucionales o simplemente mantenerse pasivos o inexpresivos, ya que este problema es crucial para determinar las posibilidades de reforma en las instituciones.

2. 4. Recapitulación

En este capítulo señalamos que durante las dos últimas décadas se ha estado configurando un nuevo escenario para las universidades públicas en el que se observan cruces cada vez más estrechos con las lógicas del mercado.

Partimos de que el concepto de lo público tiene diversos significados por lo que debe construirse tomando en cuenta el contexto en el que se inserta, en el caso particular de la educación superior mexicana se mantuvo una distinción clara con lo privado hasta la segunda mitad del siglo XX, a diferencia de otros países en cuyos sistemas de educación superior, las fronteras entre lo público y lo privado son casi inexistentes. Como planteamos en el capítulo anterior, el predominio de lo público hasta principios de los ochenta operó con el Estado como promotor de la producción de los bienes públicos.

De la ubicación de los usos sobre el concepto de bienes públicos, enfatizamos dos aspectos subyacentes: no rivalidad y no exclusividad; derivamos, entonces, una visión de la universidad como bien público y parte del interés común, contrapuesta a los fines privados, a la mercantilización y a la esfera de la competencia.

En ese marco, situamos en los discursos gubernamentales para transformar a las instituciones de educación superior, la incorporación de lógicas de mercado, que implican mecanismos de competencia y comportamientos gerenciales. A partir de ahí, planteamos los debates y las tendencias en los que se concretan los cambios en el carácter público de la universidad:

- La menor participación del Estado como responsable de financiar y mantener el carácter público de la educación superior frente a la consideración de ésta como inversión que debe ser solventada por los particulares porque les produce beneficios privados;

- el énfasis en el pago de los clientes o beneficiarios de los servicios recibidos, y la tendencia al aumento de las cuotas en las instituciones, como mecanismos de obtención de recursos alternos al estatal; así como la eliminación a nivel legislativo de la ambigüedad sobre la gratuidad de la educación superior pública;

- la privatización de la educación superior, a partir de la cual, las instituciones tienden a asumir características y normas que operan en la empresa privada; el desplazamiento del predominio de lo público en el crecimiento en la matrícula de nivel superior, y la participación creciente del sector privado tanto en la matrícula como en el número de instituciones particulares, debido en parte, a regulaciones gubernamentales limitadas y laxas;

- la incorporación de la educación superior a los servicios susceptibles de ser liberalizados en el ámbito comercial internacional debido al valor que adquieren los conocimientos generados en las instituciones de educación superior para competir en el ámbito de la globalización y el intercambio dentro de los tratados comerciales, esto es, la educación equiparable a una mercancía regulada por la oferta y la demanda, que se puede vender e intercambiar;

- y la transformación de las prácticas académicas, la incorporación de comportamientos empresariales como la competencia académica por recursos

extraordinarios, y la adopción de mecanismos de evaluación y auditoría llevada a cabo por el Estado sobre la productividad de los académicos e investigadores.

Las tendencias descritas, así como los aspectos que configuran el escenario actual para las universidades públicas, se han concretado en las políticas públicas diseñadas por el Gobierno Federal con la participación de dos actores centrales, la SEP y la ANUIES, como se verá a continuación.

Capítulo 3. Las políticas públicas para la educación superior 1982- 2006

En el marco de los procesos señalados en los capítulos previos, el debate sobre la transformación de la universidad pública, constituyó una parte central de la agenda política del gobierno mexicano por lo menos en las dos últimas décadas.

A partir de ello, comenzaron a operar políticas públicas orientadas al cambio en la educación superior a través de la introducción de diversos mecanismos y lógicas provenientes del ámbito privado y mercantil, cuyos principios pueden resumirse en el siguiente planteamiento: si bien el gobierno continúa considerando a la educación como una condición para el desarrollo, plantea que ésta debe ajustarse a las exigencias generadas por la globalización de la economía mundial regida por los principios de oferta y demanda, es ahí donde se definirá aquello que debe ser considerado como eficiente, pertinente y de calidad en las universidades públicas (Cuellar, 1995)

Dentro de esas políticas se ha transformado el sentido que se le había dado en décadas precedentes a las universidades públicas, al orientar sus fines a la obtención de resultados y productos medidos vía la evaluación, que se concretiza al promover comportamientos empresariales en la vida cotidiana de las instituciones, aún en un sistema que como México ha incorporado mecanismos de mercado de manera complementaria.

Este capítulo tiene como objetivo situar algunos rasgos de la incorporación de tales lógicas y mecanismos dentro de las políticas públicas diseñadas en los

cuatro últimos sexenios en las que se puede ubicar la presencia de los siguientes ejes centrales:

- Modelos gerenciales de administración universitaria, con los que, en términos de Muñoz (2001) se estimula el autofinanciamiento y la competencia entre las instituciones; los productos y servicios de la academia se dirigen a la actividad económica para conseguir financiamientos complementarios; el conocimiento tiende a comercializarse y se fomenta la investigación aplicada; se intenta controlar la demanda a través de créditos educativos y becas, bajo el argumento de que nadie puede ser excluido de la educación por otras causas (económicas) que no sean académicas;¹

- mecanismos de competencia entre las instituciones para la obtención de recursos financieros adicionales; entre los docentes por los estímulos y los pagos por mérito académico; entre los aspirantes a la educación superior para matricularse;

- mecanismos de admisión más selectivos y criterios de evaluación y productividad para mejorar la calidad de las instituciones; evaluación institucional; evaluación académica; evaluación del aprendizaje (a través de exámenes nacionales estandarizados para el ingreso al bachillerato, y de egreso de la

¹ Brunner (2006) ubica este rasgo como managerialismo- se trata de un medio de coordinación que estimula a las instituciones a competir por recursos y así descubrir y adaptarse a las nuevas condiciones del entorno poniendo sus propias capacidades y servicios de conocimiento en situación de mercado.

Es un enfoque de gestión centrado en el desempeño institucional para elevar la competencia en el mercado y adaptarse a las exigencias del nuevo entorno, a través de la reconfiguración interna de las universidades (gobierno y gestión). Implica la demanda de responsabilización pública de las instituciones por su desempeño y resultados, una creciente presión evaluativa y la demanda por el control de la calidad; incluye: procesos de evaluación externa de la calidad, procesos internos de autoevaluación conducidos a la luz de criterios y estándares elaborados externamente, una estrategia institucional y con procesos transparentes de gestión de la calidad, vínculos directos entre las evaluaciones de la calidad y la asignación de recursos, adopción de estándares de desempeño en la enseñanza, investigación, costo- efectividad, infraestructura e insumos, satisfacción de los estudiantes, así como la generación de ingresos propios.

licenciatura; y las comparaciones con exámenes internacionales), y la certificación y acreditación de conocimientos (creación de instancias de acreditación externa a las universidades públicas);

- mecanismos de financiamiento diferenciado y condicionado a la eficiencia y la calidad de las instituciones y los programas, y a la productividad individual del personal académico; búsqueda de fuentes alternas de financiamiento (el aumento de cuotas a los estudiantes);

- fomento al crecimiento de la educación superior privada, e instituciones no universitarias de tercer nivel (de corte tecnológico);

- énfasis en la necesidad del cambio en los contenidos de planes y programas de estudio hacia los requerimientos del mercado y el aparato productivo;

- calidad educativa considerada a partir de una racionalidad mercantil-empresarial de costo-beneficio y de eficiencia terminal;

- y el desplazamiento del concepto de autonomía hacia el autofinanciamiento.

El desarrollo de estos ejes operó, como lo señalamos en el primer capítulo, a través del cambio en la fisonomía del Estado y de su relación con las universidades públicas. A continuación se observarán algunos de estos ejes centrales en las políticas públicas referidas en los planes y programas de gobierno en el periodo 1982- 2006.

3. 1. Las políticas públicas

Para fines de este trabajo, se utilizará la noción de policy, esto es, el campo de opciones de política, de estrategias de acción y decisión para enfrentar, resolver y mejorar los problemas del Estado. En el término “política pública” el vocablo política no se refiere a politics, es decir, al proceso de competencia y lucha que alude al poder, a los intereses, la competencia, el conflicto, y la representación, que deriva de la connotación usual en la lengua y la tradición intelectual hispana.

En la lengua inglesa, a diferencia de ésta, existe una distinción clara al respecto: polity- hace referencia al Estado en cuanto sistema jurídico que fija normas para la interacción entre individuos y organizaciones en la vida social; politics, alude al proceso de lucha, competencia, conflicto y negociación entre individuos y organizaciones por la distribución del poder político; mientras que policy, es el campo de opciones, de estrategias de decisión y acción para resolver los problemas del Estado (Mendoza, 2002; Valenti y del Castillo, 1997)

En este sentido, las políticas públicas son entendidas como las estrategias de acción pactadas entre distintos actores involucrados en la educación superior y que son dirigidas e instrumentadas por el gobierno. El pacto implica que en las sociedades democráticas, las políticas públicas deben ser el resultado de consultas o acuerdos entre el gobierno, las instituciones y los ciudadanos, aunque dicho pacto puede darse en un continuo imposición- consenso que se vincula al grado de legitimidad de las políticas en operación (Mendoza, 2002)

Estas estrategias de acción tienen un sentido público sólo si sirven al interés público, responden a las expectativas del público ciudadano y se debaten en público. Así, las políticas son públicas en dos sentidos: en tanto publicitadas, conocidas por todos o casi todos, o disponibles para el conocimiento público, ya que todos los gobernantes u ocupantes del Estado están constitucionalmente obligados a dar cuenta pública de sus decisiones y acciones, en especial las referentes al uso de los recursos públicos pagados por los contribuyentes y puestos bajo su custodia; la información al respecto también debe estar a disposición del público. La instrumentación de las políticas públicas está a cargo del gobierno, se supone, tomando en cuenta la participación de distintos actores sociales (Valenti y del Castillo, 1997: 96-97)

Cabe establecer una distinción entre las políticas de gobierno que son formuladas e instrumentadas por las administraciones gubernamentales en turno; y las políticas de Estado, que refieren a políticas de largo plazo expresadas en algún instrumento legislativo.

Por otra parte, el enfoque de política pública desde el cual se analizan las transformaciones de lo público en el marco de la relación Estado- universidad pública, contempla dos ámbitos de investigación planteados por Lasswell (1992): el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política.

El primero se orienta al conocimiento del proceso de decisión de la política para explicar las formas a través de las cuales un sistema político dado – en

especial el gobierno - elabora y desarrolla las decisiones relativas a los asuntos públicos.²

El conocimiento en el proceso de la política, mientras tanto, se orienta a la definición de los cursos de acción idóneos, eficaces y eficientes para corregir o mejorar la decisión pública. Este tipo de conocimiento se conoce como estudios de políticas, análisis de políticas y ciencias de las políticas.

En ese marco, las políticas públicas diseñadas en el periodo 1982- 2006 se analizarán tomando como base que los dos ámbitos de conocimiento planteados son interdependientes y contextuales, y en ese sentido, establecer un abordaje desde el enfoque de política pública, implica, por un lado, ubicar los aspectos vinculados al proceso decisorio, y por otro, situar las tendencias del contexto histórico y sociopolítico, ya que el problema que una política quiere resolver involucra el conocimiento sobre el entorno socioeconómico y cultural del que forma parte, así como el proceso histórico del que es efecto (Aguilar, 1992a: 49; 52- 53)³

Por otro lado, el proceso de la política pública se entiende como un dispositivo analítico más que cronológico. Las etapas de dicho proceso denotan los componentes lógicos, interdependientes e integrados de toda política, y de ninguna manera, eventos sucesivos y realmente separables (Aguilar, 1992c: 15)

² Algunas de las preguntas que se desprenden de este tipo de análisis son: cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos; cómo y por qué el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros, los percibe y define de una cierta manera y deja de lado otras definiciones plausibles; por qué elige ciertos cursos de acción, privilegia ciertos instrumentos, o acentúa ciertos aspectos de la acción pública y descarta otros cursos o instrumentos; cómo y por qué decide continuar con las viejas políticas corrigiéndolas o las cancela. En este campo destacan los estudios sobre el proceso de toma de decisiones o la investigación de políticas.

³ En los capítulos previos se situaron algunos de estas tendencias.

Algunos autores han planteado las siguientes fases: Laswell (1971) - inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación- ; May y Vildavsky (1977) – fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación; Peter de León y Garry D. Brewer (1983) – iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación- ; Anderson (1984) identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación- (Aguilar, 1992c)

Para fines de este trabajo retomamos el ciclo de las políticas de la educación superior planteado por Cox (1993) el cual está conformado por tres fases: el campo de producción de las políticas, la ejecución, y los efectos.

En la primera fase del proceso de producción de las políticas de educación superior se pueden diferenciar tres momentos: a) posiciones y actores: el triángulo de coordinación de Clark (1991) al que aludimos al principio de este trabajo, nos permite ubicar el contexto de posicionamiento de las instituciones, los actores y los procesos involucrados en la producción de políticas, dentro del cual opera la autoridad estatal, la oligarquía académica y el mercado para la coordinación y regulación del sistema de educación superior; b) discursos de políticas: remiten a los valores, principios interpretativos, orientaciones y saberes movilizados en la formulación de políticas con el fin de identificar las lógicas de construcción y evaluación de un problema público y sus remedios; y c) procesos de toma de decisiones: ubicación de los participantes en el juego, así como los actores institucionales, grupales o individuales con mayor peso en la construcción de las políticas.

En este trabajo se ubican dos actores fundamentales que intervienen en dicho campo:⁴ el Gobierno Federal y las instituciones de educación superior, en cuyas negociaciones y transacciones se delinea la formulación de la política educativa y las condiciones de su implantación. En la matriz tejida entre la SEP y el organismo representante de las universidades públicas del país, la ANUIES, se han definido las principales orientaciones de las políticas de educación superior en las últimas décadas (Rodríguez, 2002a). Cabe destacar que las recomendaciones de los organismos internacionales sobre la educación superior también han jugado como elementos significativos de dichas orientaciones, por lo que tales organismos operan como actores relevantes en la definición de las políticas para la educación superior, como se planteó con anterioridad.

Cabe destacar que el diseño y desarrollo de las políticas no son un simple espacio jurídico o administrativo tranquilo y neutro, sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas de los actores señalados. La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas (Aguilar, 1992b: 31)

En este sentido, todo proceso de reforma y cambio en la universidad conlleva tensiones, resistencias y contradicciones, e involucra la presencia y el juego de múltiples actores (Muñoz, 2001) internos: estudiantes, académicos, sindicatos, gobierno universitario; y externos: la sociedad, el Gobierno Federal, el

⁴ El concepto de campo alude a un espacio de posiciones articulado por relaciones de competencia y/o conflicto estructurados en términos de una disputa específica que genera saberes e intereses específicos (Cox, 1993: 97) Se trata de un terreno de negociaciones y transacciones entre diversos actores (Politics).

Estado, los partidos políticos, la iglesia, las asociaciones populares, los organismos internacionales (como el Banco Mundial – BM, o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico- OCDE), organismos nacionales (como la Secretaría de Educación Pública- SEP, o la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior- ANUIES, a partir de los cuales se generan diversas significaciones sobre lo público.

En tanto las políticas son concebidas como los cursos de acción producto de las negociaciones y pactos entre distintos actores que se instrumentan a través del gobierno en forma de reglamentos y programas gubernamentales, los cuales pueden tomar la forma de leyes, órdenes locales, órdenes ejecutivas o decisiones administrativas; se analizarán las políticas públicas del Gobierno Federal plasmadas en los planes nacionales de desarrollo, así como en los programas específicos para la educación superior para ubicar el sentido del carácter público de la universidad y cómo se insertan los mecanismos de mercado y elementos de lo privado en dichas políticas, en un momento previo se ubicó el contexto en el que se diseñan e implementan éstas.

La segunda fase del ciclo de las políticas concierne a su ejecución, las categorías de análisis se ordenan en torno a sus contenidos, instrumentos y estrategias. La ubicación de los contenidos de las políticas se sitúa en la discusión sobre la agenda de políticas de educación superior, los campos y sus actores. Las estrategias, por su parte, se entienden como las formas de actuación, o patrón de

relaciones del Estado y los instrumentos del accionar gubernamental con respecto al sistema de educación superior en un período dado⁵ (Cox, 1993: 115)

De esta fase interesa el análisis de la relación Estado- universidad pública y los avatares de lo público a partir de la ubicación de las estrategias de regulación y coordinación gubernamentales del sistema de educación superior, considerando los planteamientos de Clark (1991); Mendoza (2002) y Neave (1990) señalados en el primer capítulo.

Finalmente, la tercera fase del ciclo corresponde a los efectos de las políticas y refiere al tipo de acoplamiento entre las iniciativas y directrices gubernamentales y las prácticas, y los resultados de la educación superior. La evaluación de los efectos ubica las dimensiones de poder en las organizaciones objeto de las políticas. El alcance del cambio, es decir, el grado de compatibilidad con las prácticas y valores de las instituciones en que se aplican. Cabe destacar que el objetivo de este trabajo no es realizar un estudio del impacto de las políticas por lo que es un aspecto que no se encuentra suficientemente tratado y queda como análisis pendiente.

⁵ Cox (1993) ubica cuatro tipos de estrategia: gobierno como administración benevolente (el gobierno se limita a regular la fundación de universidades y financiar al sector sin exigirle eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos); gobierno como control policial (centrado en el control directo de las actividades en las instituciones mas que en su diseño o desarrollo); gobierno como ingeniería (el principio de esta estrategia es la evaluación integral de todos de los resultados y alternativas posibles por un centro planificador que diseña las políticas de acuerdo a tales evaluaciones); y gobierno como jardinería (estrategias de planeamiento flexible y a distancia, el gobierno juega el rol de árbitro para llevar a resultados satisfactorios).

3. 2. La revolución educativa (1982- 1988)

En los planes y programas diseñados durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982- 1988), la educación en todos sus niveles fue considerada como un elemento fundamental para el desarrollo del país, sin embargo, las estrategias y líneas de acción planteadas estuvieron recortadas por la prioridad gubernamental para enfrentar la crisis económica de principios de los ochenta, que llevó a la adopción de tesis neoliberales consistentes en la disminución del papel del Estado en materia pública, una mayor intervención del mercado, la política de austeridad y la optimización de los recursos económicos. Así, el presupuesto asignado al sector educativo en relación con el presupuesto total de la Federación disminuyó en ese período, de representar el 19.5% en 1977, pasó al 8.6% en 1982 (Hernández Yáñez, 1996)

Este contexto marcó, como apuntamos anteriormente, el inicio de un nuevo tipo de relación entre las universidades públicas y el Estado, al mostrar la incapacidad del Gobierno Federal para continuar con mecanismos benevolentes de asignación financiera.

La política educativa tuvo entonces, como uno de sus ejes rectores, el criterio de austeridad económica, por lo que había que adaptar las necesidades educativas a la disponibilidad de recursos y a su buena administración, se trataba de “hacer más y mejor con menos”. El uso racional de todos los recursos educativos, materiales, financieros y humanos, fue la columna vertebral de la política hacia la educación superior; el determinante de los alcances de la política lo constituyó la disponibilidad real de recursos y su asignación a las universidades

se subordinó a la satisfacción de los parámetros de calidad y eficiencia (Mendoza, 2002)

Lo anterior se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Poder Ejecutivo Federal, 1983) en el que fueron propuestas dos estrategias para el corto y largo plazo: la reordenación económica y el cambio estructural, respectivamente, a través de programas de ajuste basados en los lineamientos recomendados por los organismos financieros internacionales.

La premisa gubernamental fue “aprovechar al máximo lo que se tiene”, “procurar hacer más y mejor con menos”, y “racionalizar el suministro de los servicios educativos, eliminando desperdicios y duplicidades”.

Los lineamientos del PND, derivarían durante la administración de De la Madrid, en una nueva relación entre el Estado y las universidades, en la que la evaluación dirigida tanto hacia los académicos y estudiantes, como a las propias instituciones de educación superior comenzó a ser ubicada como elemento estratégico en los programas y las acciones para transformar a la educación superior pública, como se puede observar a continuación.

En la ceremonia de clausura de la XXI Asamblea de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), el titular de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC),⁶ dio a conocer el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) (SEP/ ANUIES/ CONPES, 1983) como una estrategia para instrumentar los lineamientos de política educativa señalados en el Plan Nacional de Desarrollo; en éste, la secretaría exponía los puntos a seguir por las universidades para elevar la calidad

⁶ El titular de la dependencia era Jorge Flores Valdés

de la enseñanza: mejorar la calidad del personal académico; elevar la capacidad y la calidad de la investigación científica y humanista, y el desarrollo experimental; la difusión y divulgación del conocimiento científico, tecnológico y humanístico; la vinculación de la docencia e investigación con las necesidades sociales del país; el mejoramiento del marco normativo de las instituciones y de los servicios administrativos; la integración regional, la integración con otros niveles educativos; la orientación educativa para los estudiantes de los niveles medio y superior; y la participación de la comunidad universitaria en la elaboración de planes y programas. Un aspecto central fue que el cumplimiento de dichos puntos tendría repercusiones financieras para la comunidad académica que trabajase en esa línea, afirmó el subsecretario.⁷

Según Díaz Barriga (1993) a través de este programa comenzaron a establecerse algunas prácticas de evaluación, en las que es evidente su estrecha vinculación con la distribución del financiamiento en función de los resultados.

Al mismo tiempo, inició la asignación de nuevas funciones y responsabilidades para las universidades públicas, someterse a procesos de autoevaluación y evaluación externa para rendirle cuentas a la sociedad acerca de sus actividades y justificar así, la inversión que en ella hacía el Gobierno Federal. Éste, por su parte, supervisaría el grado en que las instituciones utilizaran de manera racional los recursos humanos, financieros y materiales, y los recursos para la solución de problemas prioritarios; la relación entre la naturaleza del

⁷ El programa estuvo sujeto a la renegociación entre la secretaría general de la ANUIES y las autoridades del Gobierno Federal que integraban la Comisión Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), finalmente fue aprobado a razón de haber sido elaborado conjuntamente por la SEP y la ANUIES, y pese a las objeciones de algunos rectores sobre su falta de claridad para realizar las acciones propuestas, Hernández Yañez (1996)

problema y la estrategia de solución propuesta; y las acciones llevadas a cabo para que se cumplieran de acuerdo a lo estipulado.

Siguiendo la línea de la evaluación, en ese mismo período, la ANUIES, presentó públicamente el documento, *La evaluación de la educación superior en México*, en el que se definieron los elementos del marco teórico que sustentaría las categorías, los criterios y los indicadores para la evaluación de la educación superior en México.

Por otra parte, la educación fue concebida por el gobierno como una alta prioridad, como se expresa en el discurso de presentación del Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (Poder Ejecutivo Federal, 1984), el entonces presidente Miguel de la Madrid, afirmaba:

“La educación es un derecho social fundamental, es una tarea básica del Estado y constituye el servicio más amplio que ofrece el Gobierno Federal” (Poder Ejecutivo Federal, 1984: 11)

Este planteamiento sería la directriz a partir de la cual se diseñó el principio de la revolución educativa. Sin embargo, y paradójicamente, la crisis económica sacaba a la luz la inviabilidad de continuar con el modelo de coordinación de patrocinio benigno de las décadas anteriores, principalmente hacia las universidades públicas (Mendoza, 2002). En este sentido, los objetivos generales de dicho programa se englobaron en lo siguiente:

“...conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento; e iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales” (Poder Ejecutivo Federal, 1984: 35)

La estrategia general para el cumplimiento de tales objetivos sería la reordenación económica y el inicio de cambios estructurales en todos los ámbitos,

incluyendo la educación, con base en las orientaciones del nacionalismo revolucionario, la democratización integral, la sociedad igualitaria, la renovación moral, la descentralización de la vida nacional, el desarrollo, el empleo y el combate a la inflación (Poder Ejecutivo Federal, 1984: 35)

La calidad constituyó un factor estratégico para la revolución educativa, implicaba ampliar el acceso de todos los mexicanos a los servicios de educación, además de hacer de ésta un proceso social democrático, con una mayor participación de los padres de familia, alumnos y sociedad en general, en tanto se consideraba una responsabilidad de todos y no exclusivamente del Estado. Los principales lineamientos de la revolución educativa para la educación superior fueron (Poder Ejecutivo Federal, 1984: 45-53):

1) Conciliar cantidad con calidad.

- Atención a la demanda social de educación superior, articulación de las necesidades del desarrollo nacional y regional con las aspiraciones e intereses de la demanda;

- Expandir la educación universitaria y tecnológica para satisfacer la demanda y las necesidades de la sociedad, así como apoyar carreras no tradicionales;

- Incrementar la proporción de alumnos de ciencias agropecuarias, exactas e ingenierías y moderación en el crecimiento de la matrícula en ciencias de la salud, sociales y administrativas. Lo que se engloba en la reorientación y racionalización de la matrícula por áreas de estudio.

2) El sector educativo debería actuar en congruencia con la política de austeridad y utilización óptima de los recursos existentes. Así, en la asignación de

nuevos recursos, se ponderarían las prioridades de la política educativa y se evaluaría la correspondencia entre los fondos otorgados y los resultados obtenidos. Los criterios de asignación estarían basados en la calidad y la eficiencia de las instituciones.

3) Vinculación de la educación y la investigación científica y tecnológica con los requerimientos del desarrollo nacional. La educación tenía una función de alto sentido social, y por lo tanto, debería ser pertinente a las necesidades y prioridades regionales, nacionales y del empleo.

Siguiendo la tendencia a la evaluación de los procesos institucionales, en 1984, se estableció por decreto presidencial el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) que otorgó becas económicas a investigadores considerados de alta calidad y excelencia a partir de la valoración de los resultados de los procesos de evaluación y de los productos de sus investigaciones. Este programa fue el primer instrumento diseñado para evaluar a los académicos.

Por su parte, en 1986, se presentó el Programa Integral de Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES) a partir del cual se establecieron ocho proyectos nacionales: crecimiento, recursos humanos, recursos económicos, planeación y coordinación, docencia, investigación, difusión de la cultura y extensión de los servicios, y apoyo administrativo (SEP/ ANUIES, 1986: 96- 126)

En la perspectiva de la racionalidad gubernamental adoptada en el sexenio, el fin primordial del programa fue el mejoramiento de la calidad de la educación superior, que implicaba alcanzar una mayor congruencia entre lo planeado y la manera en que se realiza el quehacer académico, y entre las necesidades sociales y el conocimiento científico, tecnológico y humanístico impartidos en las

instituciones de educación superior (IES); mayor adecuación de las condiciones institucionales y de los recursos humanos y materiales; mejorar la preparación del personal académico y administrativo, y la formación de los estudiantes.

Se señaló que el reto de elevar la calidad de la educación superior enfrentaba las limitaciones de la crisis económica, pero:

“La superación de este problema requiere del compromiso concertado entre el Estado mexicano, las propias IES y los diversos sectores de la sociedad que se benefician directamente del servicio educativo superior... Dicho compromiso deberá reflejarse en que el gobierno asigne una mayor prioridad a la educación superior, tomando en cuenta su papel estratégico en el desarrollo nacional, y particularmente en la contribución que puede hacer a la solución de la crisis. Por otra parte, es necesario que los beneficiarios de la educación superior (estudiantes, egresados, sectores productivos y de servicios, etc.) retribuyan en mayor proporción los servicios que reciben” (SEP/ ANUIES, 1986: 94)

Con respecto al problema del crecimiento de las instituciones, el PROIDES contenía las siguientes políticas: orientar los programas académicos hacia áreas estratégicas para el desarrollo estatal, regional y nacional; impulsar y consolidar las áreas de ciencias naturales y exactas, humanidades, e ingeniería y tecnología, y la disminución de la proporción actual de los programas ubicados en el área de ciencias sociales y administrativas, o con saturación del mercado ocupacional; establecer y perfeccionar los requisitos y procedimientos de selección académica para el ingreso de los estudiantes a la licenciatura, buscando la eliminación gradual del pase automático y el establecimiento de límites de admisión por carreras, atendiendo a los estudios profesionales sobrepoblados o que mostraran saturación en el mercado ocupacional (SEP/ ANUIES, 1986: 96- 98)

La política tradicional de ampliación de oportunidades educativas para los diversos niveles fue sustituida por el intento de racionalización en el crecimiento del sistema y la reordenación de la matrícula (Mendoza, 2002)

Al igual que en los programas presentados con anterioridad, se planteó que las instituciones tendrían que contar con mejores perspectivas económicas, mediante una planeación y programación adecuadas, y el uso racional y eficiente de recursos; las instituciones de educación superior deberían diversificar sus fuentes de financiamiento; mientras que el monto de los recursos otorgados a las universidades públicas se definiría con base en su disponibilidad y con independencia de los ingresos que ellas obtuvieran a partir de sus cuotas y servicios u otra fuente de financiamiento.

“En cuanto a las IES, también es necesario que encuentren mejores perspectivas económicas mediante una planeación y programación adecuadas, el uso racional y eficiente de sus recursos, la generación de fuentes alternativas de ingresos y la complementariedad y colaboración interinstitucional” (SEP/ ANUIES, 1986: 94)

Las exigencias para la transformación de la universidad pública, se justificaron en el cuestionamiento a su pertinencia, ya que durante la década de los setenta, el crecimiento de la educación superior, el aumento de las instituciones, facultades e institutos, carreras y programas, personal académico y administrativo, y presupuesto, tuvieron como resultado un sistema desequilibrado, poco planificado y coordinado, y un nivel académico insatisfactorio, que motivó a la SEP y a las instituciones de educación superior a establecer en los ochenta, políticas encaminadas a la racionalización del crecimiento para consolidar la calidad educativa.

Para Mendoza (1992) uno de los problemas centrales en las políticas públicas diseñadas en el sexenio, se dio en el terreno de la implantación ya que los planes y programas formulados estuvieron desvinculados de la vida cotidiana de las universidades y de sus actores.

Tanto el Plan Nacional de Educación Superior (PNES) como el PRONAES y el PROIDES enfrentaron serias limitaciones, éste último constituyó un documento más de planeación formal que no respondía a la diversidad real de las instituciones. Las expectativas de mejorar el financiamiento y los criterios de asignación financiera para llevar a cabo las acciones planteadas en el programa, no se cumplieron, además de que la estrategia nacional no fue conocida ni asumida por los actores académicos

Al finalizar el sexenio, la tasa media anual de crecimiento de la población escolar se redujo, pasando del 6.7% entre 1976- 1982, al 3.5% en el período 1982- 1988, con lo que inició una lenta reversión del aumento de las oportunidades de escolarización superior pública, que venía dándose en las décadas precedentes (Hernández Yáñez, 1996)

A partir de las políticas públicas del sexenio, la nueva relación Estado-universidad pública fue trazada, el Gobierno Federal reconocía la función de interés público de la educación superior y su contribución a la equidad, la democracia, la justicia y la transformación social; y consecuentemente la consideró una tarea básica del Estado, pero al mismo tiempo, a través de los mecanismos de evaluación, le exigiría resultados y productos que permitieran ponderar su pertinencia y calidad en la sociedad, y justificar la inversión pública que en ella hacía. Dichas exigencias serían profundizadas en siguiente sexenio.

3. 3. La modernización de la educación (1988- 1994)

La política económica y social del sexenio presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988- 1994) estuvo basada en el libre comercio, acorde con los lineamientos del FMI y el BM, ya que desde la lógica de estos organismos se consideraba la vía para la competitividad de los países en el escenario de la economía global.

Como señala Mendoza (2002) las bases de los cambios de la modernización entonces planteada, fueron la liberalización de la economía, la competitividad, la supresión de regulaciones, y la crítica al gobierno populista. En ese contexto de globalización, la posibilidad de los países para competir en los mercados internacionales se encontraría en las ventajas para innovar y adecuar sus productos a situaciones cambiantes, locales e internacionales, el desarrollo científico y las nuevas tecnologías, así como en la formación de la fuerza de trabajo en el marco de la sociedad del conocimiento, las universidades públicas tenían la potencialidad estratégica para contribuir en el desarrollo de esos procesos.

Las universidades públicas fueron criticadas sobre el papel que deberían cumplir en ese contexto, es particularmente significativo que el secretario de educación pública durante la administración salinista, Ernesto Zedillo, haya cuestionado durante una reunión con rectores en Manzanillo, la viabilidad y el futuro de la universidad pública, al plantear que una crisis de calidad y pertinencia había llevado a muchos mexicanos a preferir las instituciones privadas y que la

sociedad cada vez más estaba repudiándola por incompetente e improductiva (Córdoba, 1992)

De esta manera, dentro de los discursos de las políticas públicas durante el sexenio, el planteamiento de la necesidad de modernización de la educación superior por las exigencias generadas por la globalización económica y la apertura comercial, se situó como el objetivo al que se llegaría a través de la eficiencia, la eficacia, la pertinencia, la calidad, la movilidad académica, la productividad, la flexibilidad, y la excelencia. La modernización de la educación se justificó en los nuevos procesos de interacción de los mercados, el dinamismo del conocimiento y la productividad a nivel mundial que exigían el empleo óptimo de los recursos y la racionalización de los costos.

“...las modificaciones del mundo contemporáneo, traducidas en la interacción de mercados y el dinamismo del conocimiento y la productividad, exigen, en un marco de empleo selectivo de los recursos, la reordenación del trabajo y la racionalización de los costos. Los próximos años nos imponen la tarea de realizar una profunda modificación de nuestro sistema educativo para hacerlo más participativo, eficiente y de mejor calidad, es decir, más moderno.” (Poder Ejecutivo Federal, 1989:5)

En esa línea, se generaron políticas para asegurar la competencia por los recursos cada vez más escasos, a través de reformas al sistema educativo en todos sus niveles y modalidades.

La educación “moderna”, propuesta en el Programa para la Modernización de la Educación (PROMODE) debía responder a las demandas sociales, corresponder a los propósitos del desarrollo nacional y promover la participación social y la de los distintos niveles de gobierno. Además, la integración competitiva con los mercados internacionales exigía racionalizar los costos de producción de bienes y servicios, mejorando los sistemas de gestión; la introducción de cambios organizativos y tecnológicos, evaluar los procesos, reordenar el empleo de

recursos para obtener mejores y mayores resultados con costos menores; implicaba también asegurar la calidad a través de formas eficientes de trabajo que incrementaran la productividad (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 14, 17- 18)

Como en el sexenio anterior, en el programa se cuestionó a la educación superior universitaria pública, ya que el período de expansión y nacimiento de nuevas instituciones de las décadas sesenta y setenta había ocasionado desequilibrios académicos en detrimento de la calidad educativa, y una relación insuficiente con los sectores sociales y productivos (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 127)

Se requería entonces, un cambio estructural y la descentralización del sistema, para lo cual, el Gobierno Federal estableció cambios en sus estrategias de relación con las universidades públicas, a partir de entonces, conservaría un papel evaluador y vigilante de los recursos públicos destinados a éstas.

En este sentido, el financiamiento constituyó un tema prioritario en tanto las universidades tendrían que contar con mecanismos para diversificar sus ingresos, lograr autosuficiencia financiera del Gobierno Federal y reordenar su funcionamiento interno; el Gobierno Federal, por su parte, seguiría determinando sus aportaciones sin disminuir dichos ingresos, pero aplicándolos de manera óptima tomando en cuenta las prioridades, objetivos y lineamientos de la educación superior, relacionados con el desarrollo nacional; además otorgaría mayor financiamiento únicamente a programas específicos, productivos y de excelencia.

“El gobierno de la República asegura su apoyo decidido a la educación superior y a la investigación de alto nivel. Debemos precisar las maneras y los medios para asegurar mayor autosuficiencia financiera de las universidades. El Gobierno Federal aportará mayor

financiamiento para programas específicos y productivos, que proyecten la docencia y la investigación a estadios más elevados de excelencia. Es un imperativo de justicia y eficacia” (Poder Ejecutivo Federal, 1989: X)

Así, el modelo de modernización planteado buscaría una educación superior de excelencia e innovación en donde se otorgaría mayor financiamiento a la mejor organización (Poder Ejecutivo Federal, 1989: XI)

En el apartado sobre educación superior del PROMODE,⁸ se propusieron líneas esenciales para su modernización: evaluación sistemática de las actividades realizadas por las instituciones, planeación del desarrollo, y ejecución de programas de superación académica que permitieran atender la demanda educativa con calidad, y reforzar los mecanismos de actualización, evaluación y promoción del personal académico.

El Gobierno Federal definiría junto con las instituciones de educación superior, criterios claros y mecanismos eficientes de asignación de recursos, propiciando la participación de los gobiernos estatales, al tiempo que estimularía la búsqueda de ingresos propios (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 131)

A partir del PROMODE, la evaluación ocupó un lugar central dentro de las políticas educativas y las estrategias de modernización del sistema educativo. Se resaltó la importancia de todas aquellas actividades referidas a la certificación de estudios, la acreditación de las instituciones y los programas universitarios, la calificación del aprendizaje, la evaluación del desempeño de las funciones de las instituciones educativas y los procesos escolares, y la evaluación del impacto social de los productos y los servicios educativos; se consideró como principal

⁸ En 1989, por invitación del presidente de la República, la ANUIES aprobó el documento *Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la educación superior*, del cual se desprendió el apartado para este nivel en el PROMODE (Mendoza, 1992)

lineamiento la valoración de la productividad de las instituciones educativas, y el desempeño de los docentes y de los alumnos (Pallán, 1994)

“Impulsar un proceso nacional de evaluación del sistema de educación superior para determinar sus actuales niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad. Dicho proceso será técnicamente conducido por una comisión nacional de evaluación de la educación superior” (Poder Ejecutivo Federal, 1989: 141)

Los elementos del marco teórico que sustentarían las categorías, criterios e indicadores para la evaluación de la educación superior fueron definidos por la ANUIES (ANUIES, 1990).

La vinculación evaluación- financiamiento se explicitó claramente en ese momento, al establecerse el Fondo Nacional para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) a través del cual se asignarían presupuestos adicionales a programas y proyectos que demostraran su contribución al mejoramiento de la calidad de las instituciones y se fundamentaran en diagnósticos y evaluaciones anuales (Carrión, 1995)

La prioridad asignada a la evaluación también se vio reflejada en la creación de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) en 1990. Entre 1990- 1992, las universidades públicas, realizaron sus autoevaluaciones basándose en los criterios, indicadores y parámetros generales propuestos por dicha comisión, expresados en el documento *Lineamientos generales y estrategia para evaluar la educación superior* (CONPES/ CONAEVA, 1990).

Por otra parte, a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) se promovió la creación de una instancia nacional de evaluación externa a los programas de posgrado y de los proyectos de investigación, la cual

se concretó en 1991 con la instauración del Padrón de Programas de Excelencia. Se pretendía apoyar financieramente la realización de las tareas de investigación, la contratación de un profesor visitante o el otorgamiento de becas a alumnos inscritos en dichos posgrados. El padrón tenía como objetivo acreditar los programas e implícitamente reconocerlos socialmente, además de que las instituciones que los impartían lograran cierto nivel de prestigio ante los usuarios (estudiantes, empresas, etc.) (Díaz Barriga, 1993; Pallán, 1994)

Para evaluar a las instituciones, se crearon, en 1991 los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) (SEP/ ANUIES/ CONPES, 1991) o “comités de pares”, cuyos objetivos fueron: la evaluación diagnóstica de las funciones y las tareas asignadas a la educación superior de un área de conocimiento determinada; la acreditación de las unidades académicas o programas, en tanto cumplieran con criterios y estándares de calidad determinados; el dictamen de los proyectos y los programas para otorgarles apoyo económico adicional; así como brindar asesoría para la formulación e implementación de programas y proyectos.

Los estudiantes también fueron objeto de la política de evaluación a través de dos mecanismos instrumentados por el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) organismo creado en 1994 como entidad privada integrada por el titular de la SEP y dos subsecretarios, el secretario General de la ANUIES, el presidente de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), el rector de la UNAM y los de cuatro instituciones de educación superior, dos privadas y dos públicas. El organismo ofrece servicios de de evaluación como exámenes de ingreso a bachillerato, licenciatura y posgrado,

y exámenes de egreso de licenciatura (Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999):

- El Examen Nacional Indicativo Previo a la Licenciatura (ENIPL) (ANUIES, 1993a) con el objetivo de establecer un instrumento único y general dirigido todos los aspirantes a la licenciatura para explorar las habilidades y los conocimientos considerados como básicos y fundamentales para los estudios superiores.

A través de éste, se planteó, se obtendría información sobre la situación de la educación media superior y sus resultados se difundirían a los órganos competentes de la educación pública, a las instituciones, a los padres de familia y a los estudiantes, para contribuir a mejorar la calidad del servicio que ofrecía la educación superior, ya que proporcionaría información válida y confiable a los usuarios sobre las condiciones reales de los estudiantes.

- Mientras que el Examen General de Calidad Profesional (EGCP) (ANUIES, 1993c) llamado posteriormente Examen General de Egreso de la Licenciatura (EGEL) tuvo como objetivos: evaluar la formación integral de los egresados y medir los conocimientos y habilidades obtenidos en su formación académica y profesional; informar a la sociedad mexicana acerca de la calidad de la formación académica de los nuevos profesionistas para contribuir a la evaluación de la calidad de la educación superior. Sobre sus funciones, se señaló que eran “constructivas” y “educativas” más que calificadoras, excluyentes y penalizadoras.

El examen sería útil, según los planteamientos que justificaron su creación, para que la formación académica estuviera plenamente reconocida por los empleadores y por las instituciones de apoyo académico, y ampliar así las

posibilidades de inserción en el mercado laboral; para orientar la distribución del presupuesto hacia las áreas más rentables de educación superior; y para verificar el rendimiento de la inversión en ese nivel. Quienes formularían el examen, serían las instituciones educativas (autoridades, maestros y estudiantes) las asociaciones nacionales, los colegios de profesionales, los usuarios de los servicios, los empleadores y las autoridades gubernamentales; y su operación sería financiada por los beneficiados (empleadores, instituciones, egresados, etc.)

Por otro lado, la exigencia de evaluación, actualización, y formación permanente del personal académico, especificada particularmente a partir del PROMODE, dio énfasis especial a su desempeño, en este sentido y junto con el planteamiento de lograr la recuperación del poder adquisitivo de su salario, se introdujeron programas destinados a revalorar y estimular su función por medio de una asignación diferenciada de los ingresos en función de sus niveles de productividad calculados a través de los resultados de la evaluación de sus actividades:

- En 1990, comienza a operar a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP) el Sistema Nacional de Estímulos al Desempeño Académico, para ser manejado directamente por las universidades públicas, los institutos tecnológicos y los centros de investigación estatales asignando de entre uno a dos salarios mínimos de compensación adicional y en algunas universidades hasta nueve salarios mínimos, estuvo destinado únicamente al 30% del personal académico de tiempo completo (Mendoza, 1992)

- En 1992, se anuncia el establecimiento del Programa de la Carrera Docente del Personal Académico (ANUIES, 1993b) para otorgar reconocimientos

a quienes se dedicaban prioritariamente a la enseñanza y con ello asignar recursos extraordinarios a las universidades. Su objetivo era revalorar y estimular la carrera docente del personal académico de las universidades públicas para aumentar su calidad, dedicación y permanencia.

El antecedente inmediato fue el Programa de Becas al Desempeño Académico, dentro del cual se definieron diversos planes de becas y estímulos que las universidades adoptaron con diferentes nombres: en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) se instaura a finales de los ochenta el Programa de Estímulos a la Productividad y al Rendimiento del Personal Académico (PEPRAC), con tres versiones posteriores y su sustitución por el Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de Tiempo Completo (PRIDE); mientras que en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) se instaló el Programa de Estímulos a la Docencia y a la Investigación, el Programa de Becas de Apoyo a la Permanencia del Personal Académico, así como el Tabulador de Ingreso y Promoción del Personal Académico (TIPPA) (Ibarra Colado, 1991; Inclán, 1997)

Con estos programas se transformaron los requisitos para la contratación, promoción y permanencia del personal académico. Al mismo tiempo, los académicos tuvieron que hacer de la cultura de la evaluación parte de sus prácticas cotidianas, y adaptarse a los requerimientos de productividad y eficiencia establecidos en los múltiples programas diseñados con ese fin.

Es importante destacar que muchas de las iniciativas elaboradas durante el sexenio derivaron de las consultas y colaboraciones de expertos de otros países, como los equipos del Consejo Internacional para el Desarrollo Educativo (CIDE).⁹

Además, con la conformación del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) entre Estados Unidos, México y Canadá en 1993, se establecieron normas y procedimientos para homogeneizar la certificación de la calidad académica para agilizar el libre flujo de estudiantes y profesionales entre los países. Al mismo tiempo, las comunidades académicas de las universidades estuvieron alejadas de la definición y aplicación de las políticas modernizadoras, y la interlocución entre las autoridades gubernamentales se restringió al ámbito de los rectores (Lorey, 1997)

Sin embargo, aquellas políticas tocaron, como señala Mendoza (1992) fibras muy sensibles de la tradición universitaria de nuestro país, hasta entonces ajenas a la academia, como la productividad y la calidad, con lo que se instaló la noción de que la educación superior es un servicio que tiene que justificarse a partir de sus productos y resultados públicos.

Mientras tanto, el Estado evaluador se fue consolidando, al introducir nuevos mecanismos para evaluar no sólo a las instituciones de educación

⁹ Se puede mencionar el documento *Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México* (1990), se trata de una evaluación de la educación superior mexicana realizada por el Consejo Internacional para el Desarrollo Educativo (CIDE) a petición del entonces secretario de educación Manuel Bartlett Díaz, en la que el equipo evaluador señaló algunos de los problemas que han impedido la reforma en el nivel, como el exceso de autonomía, la fuerza política de los estudiantes, así como la masificación y el crecimiento de la matrícula estudiantil en los sesenta. Algunas de las recomendaciones se refieren a la necesidad de crear estructuras salariales para los docentes que sean flexibles, diversificadas y competitivas y que estén basadas en el principio del mérito; emprender “esfuerzos agresivos para suplir los subsidios del gobierno, particularmente por ingresos del sector privado, y al mismo tiempo hacer un uso más efectivo de los recursos existentes” (CIDE, 1990: 72); “Separar las escuelas preparatorias de la propiedad y administración de las universidades...el sistema de “pase automático” es una caricatura de lo que deberían ser las verdaderas normas universitarias...”(CIDE, 1990: 48- 49)

superior, sino también a sus académicos y estudiantes, y al vigilar los recursos destinados a éstas a través de mecanismos de control.¹⁰

3. 4. Equidad, calidad y pertinencia de la educación superior (1994- 2000)

La crisis política generada por la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, y la crisis del modelo económico neoliberal adoptado por el gobierno salinista, evidenciaron el fracaso de las políticas anteriores para mejorar las condiciones de vida del grueso de la población. Aún con ello, las prácticas de liberalización de la economía fueron continuadas durante el sexenio.

En ese contexto, el Plan Nacional de Desarrollo (Poder Ejecutivo Federal, 1995), elaborado durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000), estuvo orientado por cinco objetivos: el fortalecimiento de la soberanía nacional, la justicia social, la democracia y la economía. Para este último, se planteó la superación de la crisis financiera y la intensificación de los cambios estructurales llevados a cabo durante la última década.

¹⁰ Brunner (2000) destaca las siguientes modalidades de evaluación:

- Autoevaluación institucional: se concreta entre los rectores de las universidades y la SESIC; su objetivo es formular estrategias de modernización institucional; no mantiene relación directa con el financiamiento.
- Evaluación externa por comités de pares: se trata de visitas de comités académicos a los departamentos y facultades de las universidades públicas para fomentar su mejoramiento; tampoco tiene una relación directa con el financiamiento.
- Metaevaluación: es realizada por equipos técnicos de la CONAEVA; sus resultados no son publicados, su finalidad es el ajuste de las políticas.
- Exámenes nacionales indicativos: se basa en la selección académica de los estudiantes al ingreso y de competencia profesional al egreso.
- Evaluación externa de programas de posgrado de instituciones públicas y privadas a través del CONACYT, diseñada e implementada por comités académicos, siguiendo indicadores de productividad científica e infraestructura académica; los programas aceptados en el Padrón de Excelencia reciben fondos.
- Evaluación externa de solicitudes de fondos para investigación: realizada por comités académicos.

En el Plan se especificó que el gasto social se concentraría en los sectores salud, educación, vivienda y combate a la pobreza. Se afirmó que la "educación será una altísima y constante prioridad del gobierno de la República, tanto en sus programas como en el gasto público que los haga realizables" (Poder Ejecutivo Federal, 1995a: 69), pero a partir del uso eficiente de la inversión y su orientación hacia los sectores estratégicos. Los esfuerzos del gobierno y de los diversos grupos sociales serían fundamentales para asegurar que la educación se transformara en un elemento central del desarrollo.

Los planteamientos de la ANUIES publicados en 1994 en el documento *Avances de la universidad pública en México*, suscrito por el Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA) contribuyeron a orientar los planes de educación superior del gobierno zedillista. En dicho documento, los rectores establecieron los aspectos que permitirían dar continuidad a las políticas como la creación de un sistema nacional de acreditación, la institucionalización de referencias mínimas de calidad de las instituciones, y nuevos fundamentos para los procesos regulares de asignación presupuestaria y de fondos extraordinarios (ANUIES, 1994)

Dentro del Programa de Desarrollo Educativo (SEP/ ANUIES, 1995) uno de los propósitos fundamentales fue lograr la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación. De esta forma, en el compromiso asumido por el gobierno zedillista se reconoció a ésta como la mejor vía para superar la pobreza, lograr una sociedad más justa y el mejoramiento individual y comunitario (Poder Ejecutivo Federal, 1995b: 163)

Sin embargo, de acuerdo con los planteamientos de los organismos internacionales, se señaló que la educación básica tendría una prioridad mayor:¹¹

Todos los tipos, niveles y modalidades educativos son importantes, pues responden a necesidades y aspiraciones individuales y sociales. Sin embargo por razones éticas, jurídicas, de búsqueda de eficacia, y por sus mayores consecuencias positivas en ámbitos más amplios, en el Programa se otorga la mayor prioridad a la educación básica. En ella se adquieren los valores, actitudes y conocimientos que toda persona debía poseer a fin de alcanzar su desarrollo individual y social” (Poder Ejecutivo Federal, 1995b: 14)

En lo relativo a la educación superior, se cuestionó, como en los sexenios anteriores, el crecimiento, la diversificación y la expansión de los servicios educativos de nivel superior de la década de los setenta, que no obstante fueron situados como un logro en materia de cobertura educativa, rebasaron la capacidad de respuesta de muchas instituciones, por las improvisaciones, la duplicación innecesaria de programas y el insuficiente desarrollo de los métodos y contenidos educativos. Este crecimiento fue identificado a principios de los ochenta como la causa principal del deterioro académico en las universidades públicas (Poder Ejecutivo Federal, 1995b: 137)

Se planteó que la investigación científica y el desarrollo tecnológico, necesitaban no sólo fondos públicos, sino una mayor inversión privada. Con ese fin se ampliarían los mecanismos de interacción entre los centros de investigación, las universidades y los institutos tecnológicos con las empresas productivas. Asimismo, se patrocinaría la rotación de investigadores entre la academia, los centros de investigación aplicada y las empresas productivas.

¹¹ Durante el mandato zedillista, muchas de las recomendaciones emitidas por la OCDE y el BM, constituyeron lineamientos para el diseño de las políticas públicas en la educación superior, como señalamos en el primer capítulo, por ejemplo la prioridad asignada por el BM a la educación básica.

El impulso otorgado al logro de mayores oportunidades educativas debería hacerse con base en los siguientes criterios: calidad y demanda; en entidades con índices de absorción estudiantil inferiores al promedio nacional; desalentar la creación de nuevas instituciones públicas en donde existiese capacidad para absorber la demanda; promover el desarrollo equilibrado de la oferta educativa en relación con las necesidades sociales y las aspiraciones de los educandos; considerar los mercados laborales, el desarrollo de las profesiones, los requerimientos del sector productivo, las necesidades tecnológicas, y el desarrollo regional y local (Poder Ejecutivo Federal, 1995b: 145)

Además de la orientación de la demanda de educación superior hacia opciones educativas con mejores perspectivas de ejercicio profesional y de mayor relevancia para el desarrollo de la Nación; debía fomentarse el incremento de la matrícula de nuevo ingreso en educación tecnológica.

En el programa se coloca nuevamente a la evaluación tanto externa como a la autoevaluación, como mecanismo de regulación de la educación superior pública, los programas académicos, el aprovechamiento escolar y la calidad docente (como el Programa de Mejoramiento del Profesorado, PROMEP, creado en 1996) para mejorar la calidad de los elementos y agentes del proceso educativo: personal académico, planes y programas de estudio, estudiantes, infraestructura y equipamiento, organización y administración.

Lo anterior implicaba fortalecer el Sistema Nacional de Evaluación a fin de conocer la calidad de los resultados del proceso de enseñanza- aprendizaje y de la investigación, determinar los conocimientos y aptitudes de los docentes, y dar seguimiento a su desempeño; promover exámenes estandarizados de ingreso y

egreso basados en competencias para conocer la calidad del proceso educativo, y establecer procedimientos y objetivos sustentados en criterios de igualdad de oportunidades. Además se pondría en operación un Sistema Nacional de Becas, así como nuevos programas de apoyo dedicados a elevar el rendimiento de los estudiantes (Poder Ejecutivo Federal, 1995b: 152)

Los resultados de la evaluación externa de los programas de docencia, investigación, difusión y administración por parte de los CIEES, serían utilizados en la toma de decisiones de las instituciones educativas y gubernamentales.

Con respecto al tema del financiamiento se planteó por un lado, aumentar los recursos públicos destinados a la educación superior, y por otro, se exigía que las instituciones generaran recursos económicos por su propia cuenta a partir de fuentes alternas al financiamiento público, así como una mayor eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos. Los fondos serían puestos a concurso para que las instituciones compitieran entre sí para obtenerlos.

“Se continuarán apoyando las iniciativas que las instituciones educativas propongan para generar recursos económicos a partir de fuentes alternas a las del financiamiento público, tales como la prestación de servicios, apoyos de egresados y participación de los estudiantes, entre otras” (Poder Ejecutivo Federal, 1995b: 159)

Así, ante el límite en los recursos públicos se señaló que el Gobierno Federal promovería el desarrollo de nuevas fórmulas y procedimientos para facilitar una contribución creciente y equitativa de la sociedad en la educación. Esto implicaba que tanto las autoridades estatales y municipales, otros agentes relacionados con el financiamiento educativo y las propias instituciones públicas de educación superior, desarrollaran mecanismos para diversificar y aumentar la base de su financiamiento, respetando la autonomía universitaria.

Como observamos, en ese período, la reorientación del sistema se basó en la implementación de diversos mecanismos de evaluación, que terminaron por convertirse en instrumentos de control gubernamental sobre las instituciones, a partir de los cuales el Estado, sin abandonar a la educación superior, logró un mayor margen de intervención al condicionar la distribución de los recursos financieros a los resultados.

A finales del sexenio la relación del Gobierno Federal con la Universidad Nacional Autónoma de México se vio afectada. En 1999 el intento de modificar el reglamento general de pagos, llevó a una prolongada huelga estudiantil en la institución que culminó con la toma de las instalaciones universitarias por parte de la Policía Federal Preventiva. Este acontecimiento, sin duda, mostró la incapacidad del gobierno para establecer una salida negociada al conflicto originado por la propuesta de aumentar las cuotas a los estudiantes, como una de las vías para diversificar las fuentes de financiamiento.

3. 5. Educación Superior de buena calidad (2000- 2006)

En continuidad con las políticas de los sexenios precedentes, el gobierno del “cambio” de Vicente Fox (2000- 2006), se adhiere a la concepción del management para introducir reformas en el sector público de la educación. Se trata de una visión que enfatiza la calidad del servicio, la eficiencia administrativa, los resultados de corto y mediano plazo y el ahorro de recursos (Acosta, 2002)

Lo anterior se expresó en las estrategias planteadas dentro de los objetivos rectores del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001- 2006 (Poder Ejecutivo

Federal, 2001). Una de ellas es la promoción de la productividad en el sector público, que implica la transformación estructural de la economía a través de la eficiencia en el gasto y la utilización de instrumentos que promuevan el buen funcionamiento de los mercados internos, y el establecimiento de una cultura competitiva y empresarial basada en la eficacia.

Para lograr la competitividad del país se requería, según se señala en el plan, de acuerdo con la experiencia internacional, que la formación de recursos humanos se constituyera en un elemento clave, ya que las habilidades y los conocimientos fueron considerados dos herramientas indispensables para triunfar la economía globalizada; mientras que los recursos humanos calificados, la investigación y el desarrollo científico y tecnológico se traducirían en ventajas competitivas reales para los sectores y las economías.

En este sentido, habría que estimular la participación de las instituciones educativas nacionales, las empresas públicas y privadas, para el intercambio internacional de servicios educativos, de conocimientos y experiencias, en el marco de las relaciones bilaterales y con los organismos internacionales.

En el PND se enfatizó la necesidad de valorar a la educación como un bien público que debía ser apoyado además de los diferentes órdenes de gobierno, por todos los grupos sociales: el magisterio, los educandos, los padres de familia, las autoridades institucionales, los sindicatos, las empresas, los medios informativos, las organizaciones culturales, artísticas y deportivas, y las organizaciones no gubernamentales; mientras que las instituciones, las escuelas y los maestros deberían rendir cuentas.

“Hacer de México un país volcado a la educación implica lograr que la educación sea valorada como un bien público y, en consecuencia, que la sociedad mexicana toda se comprometa con su funcionamiento y progreso. Esto requiere contar con un ambiente propicio para la educación –sus contenidos y procesos, sus actores y organizaciones, sus normas y resultados– y que todos los grupos sociales concurren a facilitarla y asegurarla: el magisterio, los educandos y los padres de familia, las autoridades institucionales, los sindicatos, las empresas, los medios informativos y las organizaciones culturales, artísticas y deportivas, las organizaciones no gubernamentales y los diferentes órdenes de gobierno” (Poder Ejecutivo Federal, 2001: 70)

Rodríguez (2002a) señala el establecimiento de nuevos instrumentos en las políticas de educación superior del foxismo: un modelo de financiamiento basado en criterios de desempeño propuesto por la ANUIES en 1998 y retomado en el Programa Nacional de Educación, donde el financiamiento de los programas docentes procede de la aplicación de fórmulas en las cuales la unidad básica es el estudiante, y se complementan con otros criterios de calidad como el perfil de la planta académica de tiempo completo; el Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES) de iniciativa presidencial para estudiantes cuyos ingresos familiares no rebasen los tres salarios mínimos; y los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI) con el que se otorgan recursos extraordinarios a programas integrales evaluados favorablemente por comités de expertos.

Siguiendo esta línea, en el Programa Nacional de Educación 2001- 2006 (SEP, 2001) - derivado del PND, y en el que fueron retomadas las propuestas de la ANUIES en el documento *La Educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES*, publicado en 2000- se planteó que la conjunción de: equidad con calidad; calidad con evaluación; evaluación con rendición de cuentas; rendición de cuentas con participación de la sociedad; coordinación de las estructuras federales y estatales al servicio de

escuelas e instituciones; organización de éstas en función de las necesidades de los alumnos y del trabajo de los maestros para atenderlas, conforma lo que en el programa se define como un enfoque educativo para el siglo XXI y la visión a 2025 de la educación nacional.

En este enfoque el carácter público de la educación nacional se entiende como interés y compromiso de toda la sociedad en interacción y colaboración con el gobierno.

Por un lado, el Gobierno Federal ratifica su compromiso por una educación de buena calidad para todos y su voluntad de continuar impulsando el desarrollo y consolidación del sistema público, pero por otro, señala que los desafíos demandan una nueva visión de la responsabilidad pública sobre la educación, sustentada en la participación de la sociedad, de ahí que debía superarse la idea de que la educación pública es responsabilidad exclusiva del gobierno, afirmando la noción de que, por el hecho de ser pública, es una responsabilidad que nos concierne a todos, pues todos somos influidos por su orientación, su desempeño, sus logros y sus limitaciones.

“Será necesario superar los prejuicios que suelen relacionarse con las escuelas públicas, percibidas como propiedad del gobierno, para afirmar que, precisamente por ser públicas, nos pertenecen a todos y todos debemos estar al tanto de su desempeño y de la calidad de sus resultados. La escuela pública es, además, punto de encuentro de los sectores sociales y el lugar donde todos aprenden la convivencia democrática. El fortalecimiento del sentido de pertenencia y de la responsabilidad social sobre la educación y la escuela pública demandará una nueva forma de entenderla, y un cambio de actitudes sobre la participación de la sociedad en la gestión educativa. En la esfera gubernamental, supondrá el fortalecimiento del federalismo, la aplicación del principio de subsidiariedad y la flexibilización de marcos normativos, para estimular formas de vinculación entre la sociedad y las instituciones educativas, que respondan a las condiciones específicas del medio local y regional” (SEP, 2001: 47)

Con respecto a la equidad en las oportunidades educativas, se señaló que el Gobierno Federal fomentaría la asignación creciente de recursos tanto públicos

como privados a la educación, sin embargo se requería una revisión a fondo y adecuar los criterios utilizados, teniendo en cuenta los costos por alumno en todos los niveles y modalidades del sistema educativo.

Nuevamente aparece el planteamiento de la responsabilidad pública con respecto al mejoramiento de la educación, para modificar la forma en que se canalizan y aplican los recursos públicos a la educación a través de esquemas innovadores de financiamiento, que permitan aumentar los recursos públicos y privados destinados a la educación.

Uno de los supuestos manejados en el programa se refiere a que el papel de la educación privada no debe contraponerse a la pública como si se tratara de dos elementos antagónicos, ya que toda la educación debe concebirse como una tarea de interés público.

“...debe igualmente reflexionarse sobre el papel de la educación privada, que no debe contraponerse a la pública como si se tratara de dos elementos antagónicos. Toda la educación debe concebirse como tarea de interés público. Más allá de la personalidad jurídica de cada institución educativa, y de su forma de financiamiento, todas participan en la construcción del México del futuro, todas merecen el reconocimiento de la sociedad y todas tienen compromisos similares con los valores de equidad y justicia” (SEP, 2001: 48)

Con respecto a la educación superior, el Gobierno Federal:

“Refrenda su responsabilidad con el desarrollo de la educación superior pública y su respaldo a las iniciativas de los particulares para colaborar con el proyecto educativo de la Nación. Asimismo, declara su disposición para generar los medios que permitan a las instituciones autónomas consolidar sus capacidades académicas y de gobierno, sus recursos y patrimonio para que sigan cumpliendo con su vocación social” (SEP, 2001:185)

El gobierno de la República ofreció apoyo prioritario a la educación superior pública por ser ésta un medio estratégico de equidad social. No obstante, se plantea que las instituciones públicas deben contar con un nuevo modelo de subsidio que tenga en cuenta el desempeño institucional.

“El reto es incrementar el financiamiento federal y estatal a la educación superior pública para consolidar su desarrollo, buscar fuentes alternas de financiamiento y establecer un nuevo modelo de subsidio simple, multivariado y equitativo que tome en consideración criterios de desempeño institucional” (SEP, 2001: 198)

Lo anterior marca una línea de continuidad con los sexenios anteriores, al enfatizar la estrategia de combinar el subsidio público, con otros mecanismos de financiamiento orientados a los resultados.

En el marco de la disposición gubernamental de apoyar a la educación superior pública, se planteó la creación de nuevos servicios e instituciones públicas en tanto se justificara su apertura.

En el programa se ubican tres objetivos estratégicos para la educación superior: (SEP, 2001: 199- 217)

1) Ampliación de la cobertura con equidad: se plantea que el gobierno de la República apoyará a la educación superior pública por ser ésta un medio estratégico de equidad social; así como a la ampliación y diversificación de la oferta pública para fortalecer al sistema e incrementar su cobertura con equidad; y apoyar la creación de nuevos servicios e instituciones públicas.

Las líneas de acción que se desprenden son: la creación de nuevos servicios e instituciones públicas; ampliación de la matrícula en las instituciones públicas de educación superior ya existentes, siempre y cuando se cumpliera con criterios como el profesorado, la capacidad instalada, el perfil tipológico, el programa de desarrollo institucional, el programa integral de fortalecimiento, la calidad y la pertinencia; becas no reembolsables a estudiantes de familias de escasos recursos dando prioridad a los aspirantes que desearan realizar estudios

en las IES públicas; mecanismos académicos equitativos y transparentes para el ingreso a las IES.

2) Promover una educación superior de buena calidad, que requería del impulso al desarrollo y consolidación de las instituciones públicas de educación superior; el fomento de la autoevaluación institucional, la evaluación externa, y la acreditación de programas educativos para propiciar la mejora continua y el aseguramiento de su calidad.

Esto supuso las siguientes líneas de acción: fomentar que las instituciones de educación superior públicas formularan Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI); fortalecimiento de los programas de financiamiento extraordinario para la ampliación y modernización de espacios físicos e infraestructura en las IES públicas, de apoyo al trabajo académico de profesores y alumnos; otorgar apoyos económicos extraordinarios a las IES públicas para asegurar la calidad de los programas educativos acreditados por organismos reconocidos por el Consejo Para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) o que formen parte del Padrón Nacional de Posgrado.

3) Integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior: fortalecimiento de mecanismos de vinculación de las IES con el sector productivo y con la sociedad; incremento del financiamiento federal a la educación superior pública para asegurar su expansión y desarrollo; y mecanismos efectivos de rendición de cuentas a la sociedad sobre el funcionamiento y los resultados del sistema de educación superior.

Una de las líneas de acción propuestas fue el incremento de la inversión en educación superior pública para lograr la expansión con equidad y mejorar la

calidad del sistema; promover el uso de fondos internacionales de financiamiento para la realización de proyectos de superación de las IES; fomentar en las instituciones públicas la búsqueda de fuentes complementarias de financiamiento; e impulsar la rendición de cuentas a la sociedad sobre la aplicación de los recursos otorgados.

A pesar de las expectativas de cambio generadas por la llegada al poder de un nuevo partido después de casi setenta años del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la silla presidencial, las políticas públicas del sexenio foxista, mantuvieron fuertes líneas de continuidad con las políticas educativas de los noventa, principalmente las implementadas en los mandatos salinista y zedillista, en las cuales se planteó la modernización de las instituciones a través de políticas de financiamiento diferencial y de evaluación para elevar la calidad y la eficiencia en la educación superior.

En los hechos, el apoyo decidido del Gobierno Federal a la educación superior pública, deja muchos vacíos, para el período 2004- 2005 la tasa de atención al grupo de edad, sumando la población de licenciatura, normal y técnico superior o profesional asociado fue apenas del 21.7%, cuando la meta sexenal era del 28%.

Efectivamente se crearon nuevas instituciones públicas, pero la política de crecimiento se orientó a la creación de instituciones de los tipos Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS), Universidades Tecnológicas (UT) e Institutos Tecnológicos Superiores (ITES), que representan apenas del 0.71% de la matrícula total del sistema de educación superior. Se favoreció, el crecimiento de instituciones que tienen un costo por alumno más bajo, las cuales

no parecen reunir las condiciones deseadas por los jóvenes, mientras que las instituciones particulares están captando una demanda mucho mayor que las públicas.¹²

En este sentido, las instituciones de educación superior particulares continúan ganando terreno en la composición de la matrícula total del sistema de educación superior, al inicio del sexenio representaban el 30%, y pasaron al 32.5% al finalizar. Dentro de este crecimiento muchos planteles son de baja calidad y están orientados más al otorgamiento de certificados que a la formación de los alumnos. El Gobierno Federal no realizó acciones contundentes para legislar este tipo de instituciones, no se modificó el Acuerdo 279 por el que se otorga el RVOE a éstas, y tampoco se contemplan la evaluación y la acreditación como mecanismos para asegurar su calidad.

3. 6. Recapitulación. Los avatares de lo público en las políticas públicas educativas

Se puede observar que en las políticas gubernamentales de los diferentes sexenios analizados, se expresa una nueva relación del Estado con las universidades públicas a través del establecimiento de nuevos mecanismos de regulación y financiamiento, vía la evaluación de los resultados, la rendición de cuentas y la introducción de lógicas de conducción basadas en la productividad, la eficiencia, la pertinencia y la calidad.

¹² Los datos sobre los avances en el sexenio fueron tomados de Silva Laya (2006)

Varios autores (Acosta, 2002, Rodríguez, 2002a, López Zárate, 2002, Mendoza, 1992) han señalado la existencia de líneas de continuidad en los rasgos característicos de las políticas públicas diseñadas en el período estudiado, entre ellas podemos citar, principalmente, la creación de instancias y mecanismos de evaluación de las instituciones, los académicos y los estudiantes; el énfasis en la calidad y la pertinencia de la educación superior; la necesidad de racionalización del crecimiento del sistema; y la diversificación de las fuentes de financiamiento.

Bajo esa orientación, el modelo de coordinación de las universidades públicas en las dos últimas décadas, ha tenido como eje fundamental la introducción de mecanismos de gestión empresarial basados en una concepción gerencial y de mercado que se ha estado adueñando del imaginario gubernamental y de las prácticas en las instituciones de educación superior pública.

Dicho modelo ha operado principalmente a través de la implementación de políticas de evaluación,¹³ muchas de ellas vinculadas directamente a la asignación presupuestal, a partir de las cuales se supuso la transformación de las universidades públicas a través del mejoramiento de su calidad, productividad, eficiencia y eficacia.

Las políticas de evaluación han adquirido varias modalidades en las instituciones públicas: autoevaluación institucional; programas de “pares

¹³ Con ese fin se ha establecido una gran diversidad de programas e instancias, entre ellas, la CONAEVA, los CIIES, el Programa de la Carrera Docente del Personal Académico, el Programa de Becas al Desempeño Académico, el Programa de Estímulos a la Productividad y al Rendimiento Académico, la Prima al Desempeño; el Programa Nacional de Superación del Personal Académico, el Programa de Estímulos a la Docencia y a la investigación, el Programa de Becas de Apoyo a la Permanencia del Personal Académico, el Tabulador de Ingreso y Promoción del Personal Académico; hasta el Consejo Para la Acreditación de la Educación Superior (Kent, 1998; Mendoza, 1998)

académicos”; externa de programas de posgrado y proyectos de investigación; la asignación de recursos extraordinarios en función de los resultados de la evaluación, así como el establecimiento de líneas prioritarias de desarrollo y la formulación de proyectos para competir por una bolsa de recursos cada vez más escasa (López Zárate, 1995)

Lejos de haber contribuido al mejoramiento de la reiterada calidad en las instituciones de educación superior, el saldo de las políticas públicas aplicadas en el período 1982- 2006, ha sido la transformación de lo público en las universidades, que se puede ubicar desde varios ángulos:

- La alteración de lo público con respecto a su constitución como un espacio de igualdad de oportunidades en el acceso, en tanto se puede excluir a los aspirantes, vía exámenes de admisión más rigurosos y selectivos, y estos se convierten en rivales al competir por los beneficios de la educación superior. Además se pretende que las dinámicas del mercado regulen la demanda y la pertinencia de las profesiones, y no la importancia que tienen en beneficio de la sociedad en su conjunto.

- De esta forma, desde la visión gubernamental, las universidades públicas deben orientarse a la obtención de productos de manera eficiente y al menor costo público posible, de ahí que frente a la escasez de recursos públicos y la necesidad de su racionalización, el Estado financie a las universidades públicas no sólo sobre la consideración de está como bien o como un derecho del que es responsable, sino también en función de los resultados obtenidos derivados de la evaluación de parámetros y estándares homogéneos para todas las universidades públicas, de la eficiencia y la productividad de las instituciones y de los docentes.

- Por otra parte, se está instalando la lógica de que la educación superior debe ser financiada por quienes se benefician de forma particular de ella, los estudiantes, empresarios, etc. De ahí, que se promueva la búsqueda de mecanismos alternos de financiamiento como el aumento de las cuotas; la vinculación estrecha de la universidad pública con el sector productivo para la venta de servicios y conocimientos derivados de la investigación, tanto a nivel nacional como internacional; y la participación de la sociedad en el sostenimiento de la educación superior pública.

- Las universidades públicas compiten entre sí para obtener recursos financieros provenientes de los fondos públicos, su misión se ha orientado a la obtención de mejores resultados, el aumento de la eficiencia, el reconocimiento y prestigio social otorgado por las instancias de acreditación, el rendimiento de cuentas a la sociedad, la producción de resultados a corto plazo y con el menor costo posible, a la manera en como operan las empresas, ya que estos aspectos están fuertemente ligados a la asignación del presupuesto.

Dicho cambio se fundamenta en que la competencia de mercado orientada por la elección del consumidor es el conductor adecuado para las reformas en la educación superior, es decir, enfocar la oferta a los requerimientos de la demanda de los consumidores: estudiantes, empleadores y público que apoye las oportunidades educativas.

Mientras tanto, al papel del Estado de financiar a la educación superior pública y definir e implementar las políticas públicas correspondientes, se han agregado además, las tareas de auditoria y evaluación a la distancia sobre el desempeño de las instituciones.

- Finalmente, el terreno donde predominó el sector público en la educación superior, donde el papel del Estado educador fue significativo para su crecimiento y mantenimiento, está siendo ocupado por el aumento sin regulación de la educación superior privada.

A poco más de veinte años de políticas públicas para la educación superior, los resultados en el mejoramiento de la pretendida calidad están aún por evaluarse.

Reflexiones finales

Hasta aquí, hemos delineado el nuevo panorama que está reconfigurando el sistema de educación superior público en el contexto del auge significativo del mercado como mecanismo regulador, en combinación con el control estatal a la distancia a través de dispositivos de evaluación que han operado en las políticas públicas diseñadas para ese nivel.

Señalamos en un primer momento, la importancia del monopolio público estatal sobre las universidades hasta la década de los setenta, que produjo relaciones de consenso y dependencia mutua – no exentas de conflictos y disputas- en tanto el rol benevolente y de patrocinio benigno del Estado fue fundamental en la consolidación del sistema nacional público de educación superior al fomentar su expansión, crecimiento y diversificación a través de mecanismos de planeación y financiamiento con base en asignaciones incrementales sin condicionamientos sobre los resultados o la calidad del sistema.

A ello contribuyó la consideración de la educación superior (particularmente la universidad pública) como un factor de movilidad socioeconómica de la población; un espacio de formación de los recursos humanos de alto nivel requeridos para el desarrollo y la industrialización del país; el ámbito en que se genera la conciencia crítica de la sociedad y desde el cual ésta puede ser transformada; un derecho de los ciudadanos; un aspecto clave para el fortalecimiento y mantenimiento del propio Estado, y de la estabilidad política y social; así como una estrategia central para garantizar el bien común y el interés público de la sociedad.

Sin embargo, el agotamiento de la política de patrocinio benigno en el marco de la crisis fiscal y la escasez de recursos que el gobierno tuvo que enfrentar al inicio de la década de los ochenta, aunado al papel significativo de los organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE, en tanto ámbitos de decisión supranacionales, y la importancia de los mercados en el contexto de la globalización de la economía mundial, las nuevas tecnologías y la sociedad del conocimiento, originaron la sustitución de los mecanismos de planeación por estrategias de evaluación y auditoría; y la asignación de recursos vía los resultados, la rendición de cuentas, la calidad, la productividad y la eficiencia de las instituciones públicas.

Lo anterior se concretó por un lado, en el reemplazo del Estado benefactor-educador, por un modelo de coordinación sustentado en la evaluación que implicó una menor intervención directa y el control a la distancia de las universidades públicas por parte del Estado; y por otro, en la introducción de mecanismos de mercado y gerenciales en la conducción de las universidades públicas dentro del contexto de la tendencia mundial a homogeneizar los sistemas de educación superior para la competencia internacional.

Las repercusiones de estos procesos en el ámbito de las prácticas académicas, en la regulación y coordinación de la educación superior pueden ser observados en: el énfasis en el control de los resultados obtenidos a través de mecanismos de evaluación de las instituciones, los programas, los académicos y los estudiantes; el cambio en los patrones tradicionales de asignación de recursos en función de los resultados obtenidos; la diversificación de las fuentes de financiamiento, o el autofinanciamiento de las instituciones, que se equipara con

una mayor autonomía; la incorporación de las universidades a procesos competitivos para obtener recursos extraordinarios; la implementación de nuevos mecanismos de deshomologación salarial para el personal académico; la tendencia a trasladar los costos de la educación a sus beneficiarios directos; y el fomento a la expansión y crecimiento de las instituciones privadas de educación superior.

En ese marco, la educación superior pública fue caracterizada como una inversión individualmente rentable; una responsabilidad de toda la sociedad y no únicamente del Estado; un factor de gran relevancia por el papel que tiene en la producción de conocimientos, los cuales constituyen ahora el principal factor del desarrollo de los países, y por lo tanto, tienen un valor económico en el ámbito de la competitividad en el mercado mundial.

En segundo lugar, se planteó que el cambio en la relación universidad pública- Estado marcó un nuevo escenario para la educación superior en el que cobraron relevancia los cuestionamientos de los organismos nacionales e internacionales acerca de su pertinencia y calidad para responder a las demandas de la globalización de la economía internacional y de la sociedad del conocimiento.

Por otra parte, la educación superior en tanto bien público se traduce en el espacio universitario en el ofrecimiento de educación para todos aquellos con las capacidades académicas requeridas, la igualdad de oportunidades ante el conocimiento, la reducción de las discriminaciones y la búsqueda del bien común.

La tendencia mundial ha estado centrándose en las dos últimas décadas, en la importancia atribuida a la producción de los bienes privados en las

universidades a través de mecanismos de mercado bajo la conjetura de que una mayor competencia y una menor regulación gubernamental dan como resultado una mayor productividad, eficiencia e innovación en las instituciones.

En este escenario quedan como debates las consideraciones de la educación superior como bien público o mercancía; un ámbito de producción y transmisión de conocimientos o una empresa; un bien social o una inversión individual.

Asimismo, se señalaron algunos de los elementos en que se concreta la reconfiguración del escenario para las universidades públicas al instaurarse mecanismos de mercado, empresariales y gerenciales provenientes del ámbito de lo privado:

-el debate sobre la gratuidad y la privatización de la educación superior (tendencia al establecimiento o aumento de cuotas por los servicios educativos, el financiamiento compartido, la búsqueda de la corresponsabilidad en la educación entre sus beneficiarios a la manera de las instituciones privadas);

-el crecimiento de la matrícula y la expansión de las instituciones de carácter privado (que trae como consecuencias la desmonopolización del sector público; cambios legislativos acerca de la revocación de la autorización para impartir educación a los particulares y formas laxas de control de las instituciones privadas por parte del gobierno; el establecimiento de un conjunto heterogéneo y de baja calidad en las instituciones de educación superior privadas; énfasis en las áreas de bajo costo y menor duración; y el desarrollo significativo del segmento tecnológico);

-la incorporación de la educación superior como un servicio, un bien negociable, una mercancía consumible en el mercado internacional regulado por organismos surpranacionales que rebasan a los Estados- Nación; un producto que se puede exportar e importar y ser mercantilizado a través de los acuerdos comerciales internacionales como el AGCS, sujetándose a las leyes de la oferta y la demanda;

- así como la incorporación de nuevas prácticas y comportamientos de tipo competitivo en el ámbito académico, a la manera de las empresas (capitalismo académico) por un lado; y por otro, la tendencia a la mercantilización de los conocimientos y los productos de la investigación y la tecnología, impulsada por la lógica de la competitividad global.

Finalmente, se planteó que en el período 1982- 2006, durante los gobiernos de De la Madrid, salinista, zedillista y foxista se fomentó la transformación de las universidades públicas a través del diseño de políticas en las cuales se introdujeron diversos mecanismos y lógicas provenientes del ámbito mercantil; justificándose en el cuestionamiento al patrocinio benigno que llevó a la expansión y crecimiento de la educación superior pública de los años setenta y acarreo problemáticas como la baja calidad y complejidad del sistema; lo que se tradujo en la necesidad de realizar una “revolución educativa”, una “modernización de la educación”, ofrecer una “educación superior de calidad, equitativa y pertinente”, así como una “educación superior de buena calidad” frente a los nuevos requerimientos de la competitividad en los mercados internacionales ya que la formación de los recursos humanos en las universidades son instrumentos clave

para competir y realizar intercambios internacionales de los servicios educativos, los conocimientos y las experiencias en el marco de los tratados de libre comercio.

Las orientaciones de las políticas diseñadas para la educación superior y particularmente para las universidades públicas en el periodo analizado, se pueden resumir en el siguiente punto: si bien se sigue pensando que ésta es un “componente esencial para el desarrollo y la independencia de la sociedad”, “derecho de los ciudadanos”, “deber del Estado”; “medio para elevar el nivel de vida de la población”, “altísima prioridad del gobierno”, “vía para superar la pobreza”, camino para “lograr una sociedad más justa”, soporte para el “mejoramiento individual y comunitario”; se plantea que debe ajustarse a los objetivos y exigencias provenientes de la globalización de la economía mundial y de la sociedad del conocimiento, los cuales son definidos por las recomendaciones y diagnósticos elaborados por los bloques supranacionales que se rigen por los principios de la oferta y demanda; es decir, los requerimientos para competir en los mercados internacionales, marcan las pautas para delimitar aquellos bienes “públicos” o “privados” que deben ser considerados como pertinentes, rentables y de calidad para ser producidos en las universidades públicas.

De esta manera, los resultados de la acción estatal sobre el carácter público de la universidad mediante el diseño y aplicación de las políticas públicas en las universidades, se pueden sintetizar en los siguientes aspectos:

- la modificación del papel del Estado en materia pública de la que forma parte la educación superior, implicó la transformación en los mecanismos de asignación financiera; lo que se entiende como una mayor autonomía con una

menor responsabilidad estatal, o mejor dicho, un control estatal a la distancia, aunque paradójicamente es, a su vez, poderosamente intervencionista;

- la diversificación de la oferta educativa; el fomento a la expansión de instituciones de carácter privado y mayor apoyo al segmento tecnológico, y carreras de bajo costo;

- modificaciones sobre los límites de ingreso a los programas a través de exámenes más selectivos;

- modelos variados de evaluación de los sistemas, instituciones, académicos, estudiantes y programas, mientras la asignación del financiamiento se condiciona a los resultados obtenidos a través de dichas evaluaciones;

- el fomento a una mayor participación de los estudiantes y sus familias en los costos de la educación, ya que tienen que retribuir en mayor medida los servicios que reciben porque obtienen de ellos beneficios privados;

- modificaciones sustanciales en los mecanismos de asignación de los recursos públicos, con los que se condiciona el financiamiento de la educación superior pública al logro de los objetivos de eficiencia, eficacia y calidad (el control de los productos). Se fomenta la competencia por los recursos; la autosuficiencia financiera de las instituciones y la búsqueda de fuentes de ingresos alternos al estatal, la complementariedad del financiamiento ordinario con recursos extraordinarios puestos a concurso, bajo el criterio de su utilización óptima y racionalización;

- la ampliación de mayores oportunidades educativas con base en el cumplimiento de criterios de la calidad y la demanda, y de racionalización del sistema;

-y el desarrollo de nuevas fórmulas y procedimientos para facilitar la contribución de la sociedad en la educación.

El sentido de lo público en la universidad se transforma cuando por un lado, se pretende que sean las dinámicas del mercado las que regulen la demanda y la pertinencia de las profesiones, y no la importancia que tienen en beneficio de la sociedad en su conjunto; y por otro, al plantearse que la oposición universidad pública-universidad privada, es irrelevante ya que ambas ofrecen y prestan servicios públicos, y lo importante no es quién ofrece el servicio, sino si lo hace bien o no; dejando de lado los principios de no rivalidad y no exclusividad que son base para que un bien sea considerado como público.

De esta manera, asistimos en este momento al fin del sexenio del “cambio” con un “concepto renovado del carácter público de la educación nacional” entendido desde la racionalidad gubernamental foxista, como el “interés y el compromiso de la toda la sociedad en interacción y colaboración con el gobierno; que parte de una visión de responsabilidad pública sobre la educación, porque toda educación ya sea pública o privada debe concebirse como una tarea de interés público en tanto todas las instituciones independientemente de su régimen de propiedad participan en la construcción del México del futuro”, por lo cual dicho gobierno enfatiza el respaldo a las iniciativas de los particulares para colaborar en el “proyecto educativo de la Nación”.

Frente a este escenario, queda la interrogante relativa a la medida en que el sector privado puede hacerse cargo de la necesaria ampliación de oportunidades en el acceso al nivel superior, y cual es el papel que el Estado debe asumir en un contexto en el que según datos de la SEP para el ciclo 2005- 2006, apenas el

25.2%, de la población de jóvenes de entre 19 y 23 años, tiene acceso a la educación superior, y si la solución es transferir la responsabilidad pública del Estado, al sector privado?. Si bien las oportunidades de acceso al nivel superior se han ampliado desde la década de los cincuenta en la que únicamente el 1.3% de dicha población accedía a ese nivel, todavía falta mucho para incorporar a más jóvenes a ese ámbito.¹

Por otra parte, las perspectivas que se vislumbran para las universidades públicas, parecen apuntar a la intensificación de sus relaciones con el mercado modificando el rol del Estado en su regulación. En primera instancia, ya se ha hecho evidente una línea de continuidad entre la futura agenda política del nuevo sexenio y las administraciones anteriores.

En el clima del cuestionamiento a la legitimidad de los comicios, el presidente electo para el período 2006- 2012, Felipe Calderón Hinojosa, se reunió en septiembre de 2006 con integrantes del Consejo Nacional de la ANUIES, e invitó a este organismo a diseñar el Plan Nacional de Educación, confirmó que la educación superior sería una prioridad y un factor estratégico de su gobierno. Señaló que el objetivo, como era previsible, sería contar con un sistema de educación superior más diversificado, competitivo y de calidad.

Posteriormente, ante líderes partidistas, gobernadores y empresarios, presentó el Proyecto 2030 (Calderón Hinojosa, 2006) donde se planea que en los próximos treinta años, México se coloque entre las cinco economías emergentes más importantes del mundo y entre las diez más poderosas a nivel mundial. El

¹ Los datos de la década de los cincuenta corresponden a Kent (1992), para el ciclo 2005- 2006, ver SEP http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Cobertura

proyecto se basa en cinco ejes fundamentales presentados durante su campaña y que ahora serán parte de su agenda de gobierno: Estado de derecho y seguridad pública, Economía competitiva y Generadora de empleos, Igualdad de oportunidades, Desarrollo sustentable, y Democracia efectiva y Política exterior responsable.

En el tema de la educación superior incluido en el eje Igualdad de oportunidades, propone ampliar la cobertura para aumentar de manera sustentable la matrícula, hasta llegar al 35% de la población en edad de cursar el nivel al finalizar el sexenio; así como garantizar la calidad de la educación superior promoviendo una Ley de Coordinación de Educación Superior para unificar criterios en el otorgamiento del RVOE.

Mientras que en el eje Democracia Efectiva y Política exterior responsable, plantea la necesidad de una mayor rendición de cuentas y la promoción de reformas para ampliar a los sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para incluir a todas las instancias que reciban y ejerzan recursos públicos federales, tales como gobiernos estatales y municipales, organizaciones sociales, sindicatos y universidades públicas.

Sin duda, colocar al país entre los primeros lugares de las economías emergentes a nivel mundial aumentará las exigencias de competitividad para las universidades públicas tanto a nivel nacional como internacional, siendo así, su conducción a partir de mecanismos de mercado, se vislumbra como una fuerte tendencia de su desarrollo futuro.

No obstante, retomando el planteamiento de Brunner (2006), podemos decir que, si los mercados universitarios se instalan políticamente, que nacen de las intervenciones de la autoridad política, y no son el resultado de un desarrollo natural ni lineal de la historia, nos encontramos entonces ante la posibilidad y necesidad de intervención de los actores internos y externos en el debate sobre el carácter público de la universidad en el momento actual, esperamos haber contribuido con este trabajo a ubicar algunas de las múltiples aristas en juego.

El debate sobre el carácter público de la universidad debe ser incluido en la agenda del nuevo gobierno, habrá que preguntarse sobre sus alcances en el contexto político, social y económico actual, ya que colocar al país a un nivel competitivo internacionalmente requerirá no sólo ampliar la cobertura de la educación superior pública sino también ofrecer una formación profesional pertinente a las necesidades sociales nacionales capaz de incorporarse en igualdad de condiciones con los demás países.

En este sentido, el documento de la ANUIES, *Consolidación y avance de la educación superior en México de 2006* (ANUIES, 2006) establece algunos planteamientos de gran importancia para integrarse a las políticas de Estado, como la consideración de que la educación superior, la investigación científica y humanística y el desarrollo tecnológico constituyen un bien público, en tanto el acceso al mismo responde al interés apreciado por la sociedad y porque los resultados de las funciones realizadas por las IES hacen posible y fortalecen al resto de los bienes públicos.

Al mismo tiempo, señala que las políticas de educación superior han enfatizado su función económica, mientras que la búsqueda de la equidad y la

integración social y cívica de la nación si bien han figurado en los documentos oficiales, han tenido un peso menor en las prioridades gubernamentales por lo que es indispensable recapacitar sobre sus valores y sus finalidades sociales.

Por otra parte, mantener y ratificar el carácter público de la universidad implicará establecer un nuevo pacto entre las universidades y el Estado. Las universidades públicas tendrán que buscar mecanismos a través de los cuales, sin perder su carácter autónomo y sin subordinarse a los requerimientos del mercado, del sector productivo o empresarial, o a la injerencia de las recomendaciones de los organismos internacionales, respondan a las grandes problemáticas de nuestra sociedad y sean capaces de incorporarse de manera equitativa al ámbito de la globalización. Al respecto, el documento de la ANUIES (2006) enfatiza el valor de la autonomía ligada a la rendición de cuentas a la sociedad sobre los objetivos alcanzados y el uso de los recursos públicos, lo cual podría tener implicaciones para una formación universitaria pertinente.

En este sentido, la pertinencia de la educación superior pública, tiene un sentido nacional e internacional que no puede definirse como la respuesta escueta a las demandas de la economía, sino que debe considerar los desafíos y demandas de la sociedad en su conjunto, además de la posibilidad de una inserción favorable a la economía globalizada y a las oportunidades que representa en términos culturales.

“...se debe recalcar que el carácter de interés público de las IES no se agota en su relación con la economía. La responsabilidad pública de la educación abarca también su contribución a la integración cultural y a la cohesión social. Esto implica en primer lugar, concebir la ampliación del acceso social a la educación superior como un asunto de interés prioritario. En segundo término, las instituciones de educación superior deben concebir su pertinencia social como el fortalecimiento de su capacidad para actuar como interfaz entre las exigencias globales y los intereses nacionales y locales. En tercer lugar, la función

social de la educación superior consiste en apoyar el desarrollo económico ambientalmente sostenible y socialmente justo...” (ANUIES, 2006:28)

A ello se aúna la propuesta de incorporar al marco legal vigente el criterio de que la generación y aplicación innovadora de conocimientos son bienes públicos e instrumentos estratégicos para combatir la pobreza y la desigualdad, mejorar la competitividad, reducir la inequidad y consolidar la democracia.

Por su parte, al Estado le corresponderá garantizar el carácter público y autónomo que les ha dado sentido a las universidades a lo largo de la historia del país, lo que requiere precisar por un lado, su papel en el financiamiento de la educación superior y su compromiso en el mantenimiento del interés común de la sociedad; y por otro, regular la participación de otros actores en la provisión del servicio educativo y la intervención de los particulares en la educación superior con medidas legislativas efectivas.

Queda, finalmente, la pregunta sobre el impacto que han tenido los procesos descritos en las especificidades de cada institución, los mecanismos de adaptación, negociación, resistencia y propuesta de los diferentes actores involucrados (académicos, estudiantes, gobierno universitario) ante las políticas diseñadas, lo cual es un aspecto fundamental para ubicar las posibilidades de cambio en las tendencias que conducen al estrechamiento de los vínculos entre las universidades públicas y las lógicas del mercado.

Referencias

- Acosta, Adrián. "En la cuerda floja. Riesgo e incertidumbre en las políticas de educación superior en el foxismo", *Revista Mexicana de Investigación educativa*, vol. 7, no. 14, 2002, pp. 107- 132.
- *La educación superior privada en México*, IESALC- UNESCO, 2005, <http://www.iesalc.unesco.org.ve>
- Aguilar, Luis. "Estudio introductorio", en Luis Aguilar (ed.) *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992a.
- "Estudio introductorio", en Luis Aguilar (ed.) *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992b.
- "Estudio introductorio", en Luis Aguilar (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992c.
- Alcántara Santuario, Armando. El contexto internacional de las relaciones universidad- gobierno, 2006 (en prensa)
- ANUIES. "Propuesta de lineamientos para la evaluación de la educación superior. Documento aprobado en la IX Reunión extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES", *Revista de la Educación Superior*, vol. 19, no. 75, 1990.
- "Examen Nacional Indicativo Previo a la Licenciatura", *Revista de la Educación Superior*, vol. 22, no. 86, 1993a.
- "La carrera docente del personal académico", *Revista de la Educación Superior*, vol. 22, no. 87, 1993b.
- "Examen General de Calidad Profesional", *Revista de la Educación Superior*, vol. 22, no. 86, 1993c.
- Avances de la Universidad pública en México, 1994, www.anuies.mx/servicios/publicaciones/revsup/res089/txt14.htm
- "La sociedad del conocimiento", en *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, 2000.
- Anuarios estadísticos 1982, 1985, 1988, 1994, 2000, 2003a, 2004.
- Informe de Nacional de Educación Superior, 2003b.
- Propuesta de lineamientos para una política de Estado en el financiamiento de la Educación Superior. Documento aprobado en la XX Sesión Ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones afines de la ANUIES, México, 2003c, <http://www.anuies.mx/principal/servicios/publicaciones/libros/lib75/financiamiento.pdf>
- *Consolidación y avance de la educación superior en México. Temas cruciales de la agenda*, México, 2006.
- Arendt, Hannah. "La esfera pública y la privada", en *La condición humana*, Barcelona, Editorial Seix Barral, 1974.
- Avilés, Karina. "Riesgoso, permitir que organismos comerciales regulen la educación", *La Jornada*, 23 de junio de 2005.
- Banco Mundial. El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política, Washington, D. C, EE. UU; 1987.
- *La educación superior en América Latina. Cuestiones sobre eficiencia y equidad*, Donald Winkler, Washington, D. C, EE. UU; 1994.

- *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, Washington, D. C., EE. UU, 1995.
- *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*, Washington, D. C, EE. UU; 1996.
- Banco Mundial y UNESCO. *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 2000.
- Barona Cádenas, Ernesto. "La universidad en la disyuntiva: neoliberalismo o democracia", en María Teresa de Sierra (coord.) *Cambio estructural y modernización educativa*, México, UPN/UAM- X/ COMECSO, 1991.
- Bautista Romero, Jaime. "México: ¿liberalismo social o neoliberalismo?", *Problemas de desarrollo*, no. 103,1995.
- Bazúa, Fernando. "Estado, mercado e interés público en la educación superior", en Alejandro Murgaray y Giovanna Valenti (coords). *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES, 1997.
- Blanco, José. "Criterio y enfoque en el financiamiento de la educación superior pública", en Rafael Cordera y David Pantoja (coords.) *Políticas de Financiamiento a la educación superior en México*, CESU- UNAM/ Porrúa, 1995.
- Bobbio, Norberto. "La gran dicotomía: público/ privado", en *Estado, gobierno y sociedad. Contribución a una teoría general de la política*, España, Plaza y Janes, 1987.
- Brunner, José Joaquín (coord.) *Educación superior en América Latina. Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*, Buenos Aires, CEDES, 2000.
- Mercados universitarios: ideas, instrumentos y seis tesis en conclusión, Santiago de Chile, 2006, <http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/Imprimir.pdf>
- Burbano López, Galo. "La educación superior en la segunda mitad del siglo XX. Los alcances del cambio en América Latina y el Caribe", *Revista Iberoamericana de Educación*, no. 21, 1999. <http://www.campus-oei/revista/rie21a01.htm>
- Cabo de la Vega, Antonio. *Lo público como supuesto constitucional*, México, IJ-UNAM, 1997.
- Calderón Hinojosa, Felipe. 100 acciones prioritarias de gobierno. <http://www.felipe.org.mx/fc/html/100acciones.htm>
- Carpizo, Jorge. "Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México", en Martha del Río Grimm, Xenia Bandín y Lorenza González, *Hacia el Congreso Universitario. Compilación de documentos Básicos*, México, UNAM, 1988.
- Carrión Carranza, Carmen. "Evaluación de la calidad de la educación superior: una visión para el fin de siglo", en *La universidad latinoamericana ante los nuevos escenarios de la región*, México, UDUAL/ UIA, 1995.
- Casanova Cardiel, Hugo. "La universidad hoy. Idea y tendencias de cambio", en Humberto Muñoz (coord.) *Universidad. Política y cambio institucional*, México, CESU- UNAM/ Porrúa, 2002.

- Casillas Alvarado, Miguel Ángel y Adrián de Garay. "Lo público y lo privado en la educación superior de México", *Sociológica*, no. 22, 1993, pp. 125- 140.
- Clark, Burton. *El sistema de educación superior: una visión comparativa de la organización académica*, México, UNAM, Nueva Imagen, 1991.
- CIDE. Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México, 1990.
- CONPES/ CONAEVA. "Lineamientos generales y estrategia para evaluar la educación superior", en *Cuadernos de Modernización Educativa 5 (1989-1994). Evaluación de la Educación Superior*, México, 1990.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1982.
- Córdova, Arnaldo. "Zedillo sobre la universidad pública", *Uno más uno*, 24 de septiembre de 1992.
- Cox, Cristián. "Políticas de educación superior: categorías para su análisis", en Hernán Courard (ed.) *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Santiago de Chile, FLACSO, 1993.
- Cuéllar Saavedra, Oscar. "Crisis y modernización de la educación superior. Instituciones públicas y privadas en la segunda mitad de los ochenta", en Juan Esquivel Larrondo (coord.) *La universidad hoy y mañana. Perspectivas latinoamericanas*, México, ANUIES/ CESU- UNAM, 1995.
- Cullen, Carlos. "La construcción de un espacio público como alternativa a la violencia social en el contexto de la globalización", en Myriam Feldfeber (comp.) *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo*, Argentina, Noveduc, 2003.
- De Garay, Adrián. "La gratuidad de los servicios educativos para los estudiantes", *Revista de la Educación Superior en Línea*, no. 117, 2001, <http://www.anuies.mx/index800.html>
- Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se adiciona con una fracción VIII el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción del mismo artículo, lunes 9 de junio de 1980.
- Ley General de Educación, 13 de julio de 1993.
- Díaz Barriga, Ángel. "La evaluación universitaria en el contexto del pensamiento neoliberal", *Revista de la Educación Superior*, vol. 22, no. 8, 1993.
- "Contexto nacional y políticas públicas para la educación superior en México, 1950- 1995", en Hugo Casanova y Roberto Rodríguez (coords.) *Universidad contemporánea. Política y gobierno. Tomo II*, México, CESU- UNAM, 1999.
- "El futuro de la educación superior en México. Las tensiones entre tradición y modernización", en Humberto Muñoz (coord.) *Universidad. Política y cambio institucional*, México, CESU- UNAM/ Porrúa, 2002.
- Díaz Barriga, Ángel y Teresa Pacheco (coords.) *Universitarios: institucionalización académica y evaluación. Pensamiento Universitario. Tercera Época 86*, México, CESU-UNAM, 1997.
- Feldfeber, Myriam. "Estado y reforma educativa: la construcción de nuevos sentidos para la educación pública en la Argentina", en Myriam Feldfeber (comp.) *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo*, Argentina, Noveduc, 2003.

- Figueroa Olvera, María Yira. *La educación superior pública en México y los organismos internacionales; un análisis de sus recomendaciones en las políticas públicas educativas entre 1990 y el 2000*. Tesis de Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2004.
- Flores Crespo, Pedro. "La rentabilidad de la educación superior en México y sus consecuencias en el proceso de política pública". *Revista de la Educación Superior*, no. 113, 2000.
- Fresán, Magdalena y Huáscar Taborga. *Tipología de instituciones de educación superior*, ANUIES, 1998.
- Fuentes, Olac. "Las cuestiones críticas de la educación superior", *Universidad Futura*, nos. 8- 9, 1991, pp. 5- 12.
- García Guadilla, Carmen. "Lo Público y lo Privado en la Educación Superior. Algunos elementos para el Análisis del caso Latinoamericano, [Revista de la Educación Superior en Línea](http://www.anuies.mx/index800.html), no. 119, 2001, <http://www.anuies.mx/index800.html>
- "Acuerdo General de Comercialización de Servicios (GATS) y educación superior en América Latina", *Educación superior. Cifras y hechos. Boletín bimestral del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM*, nos. 16- 17, 2003.
- "Comercialización de la educación superior. Algunas reflexiones para el caso latinoamericano", *Revista de la Educación Superior*, vol. 23, no. 130, 2004, pp. 65-74.
- Gómez Flores, Laura. "Subir colegiaturas, suprimir el pase automático y crear la Secretaría de ciencia, plantea la OCDE", *La Jornada*, martes 11 de octubre de 1994.
- González Chávez, Jorge. *Artículo 3º. Constitucional. Gratuidad de la educación superior. Un enfoque jurídico*. Reporte de investigación, 2000. H. Cámara de Diputados. <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua2/evolucion.htm>
- Guevara Niebla. *Las luchas estudiantiles en México*, Editorial Línea, 1986.
- Habermas, Jürgen. *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, 7ª. ed. traduc. Antonio Doménech, Ediciones Gustavo Gili, Barcelona, 2002.
- Hernández Yáñez, Lorena. "Estado, ANUIES y políticas públicas para educación superior, 1950- 1988", en *Actores y políticas para educación superior, 1950-1990. Su implementación en la Universidad de Guadalajara*, México, ANUIES, 1996.
- Ianni, Octavio, "Metáforas de la globalización", en *Teorías de la Globalización*, México, CIICH-UNAM/Siglo XXI, 1996.
- Ibarra Colado, Eduardo. "Evaluación del trabajo académico y diferenciación salarial: el cómo de la modernización en la UAM, *Perfiles Educativos*, nos. 53-54, 1991.
- "La modernización de la universidad: hacia un nuevo régimen de gobierno", en Eduardo Ibarra Colado, *Universidad de México hoy: gubernamentalidad y modernización*, México, UNAM/ UAM/ ANUIES, 2001.

- “La “nueva universidad” en México: transformaciones recientes y perspectivas”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 7, no. 14, 2002a, pp. 75- 105.
- “Capitalismo académico y globalización: la universidad reinventada” (algunas notas y reacciones a “Academic Capitalism” de Slaughter y Leslie). Texto presentado en el Seminario Globalización y Educación Superior: Estado, Mercado y Universidades, CESU- UNAM, 2002b. <http://www.aeo-uami.org/pdf/capacademico.pdf>
- “Origen de la empresarialización de la universidad: el pasado de la gestión de los negocios en el presente del manejo de la universidad”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 34, no. 134, 2005.
- Ibarra, M^a Esther. “Fondo Monetario y Banco Mundial, rectores de la educación superior en los países deudores”, *Proceso*, no. 717, 30 de julio de 1990.
- Inclán Espinosa, Catalina. “Una aproximación a las distintas versiones de los programas de estímulos en la UNAM”, en Ángel Díaz Barriga y Teresa Pacheco (coords.) *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*. Pensamiento Universitario. Tercera Época 86, México, CESU-UNAM, 1997.
- Kaplan, Marcos. “Crisis y reforma de la universidad”, en Hugo Casanova y Roberto Rodríguez, *Universidad contemporánea. Política y gobierno*. Tomo II, México, CESU- UNAM, 1999.
- Kent, Rollin. *Expansión y diferenciación del sistema de educación superior en México: 1960 a 1990. Cuadernos de Investigación Educativa 21*, México, DIE, 1992.
- Kent, Rollin, Wietse de Vries, Sylvie Didou y Rosalba Ramírez. “El financiamiento público a la educación superior en México: la evolución de los modelos de asignación financiera en una generación”, en *Tres décadas de políticas de Estado en la educación superior*, México, ANUIES, 1998.
- Knight, Jane. “¿Por qué el análisis del GATS es importante para la educación? Temas sobre políticas y puntos de vista de los interesados”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 33, no. 130, 2004, pp. 49- 63.
- Lasswell, Harold. “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en Luis Aguilar (ed.) *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Latapí, Pablo. “Agenda educativa ante el TLC”, *Proceso*, no. 891, 29 de noviembre de 1993.
- “OCDE: ¿y la educación?”, *Proceso*, no. 913, 2 de mayo de 1994.
- “El Banco Mundial y la educación”, *Proceso*, no. 988, 9 de octubre de 1995.
- “La modernización educativa en el contexto neoliberal” documento de trabajo del Simposio Internacional: Formación docente, modernización educativa y globalización, México, SEP/ UPN, 1995.
- “La reseña de la OCDE sobre la educación superior”, *Proceso*, no. 1018, 6 de mayo de 1996.

- La universidad pública, una institución integradora de la sociedad. Comunicado de la Comisión Especial para el Congreso Universitario, 2003, <http://www.congreso.unam.mx/4latapi.htm>
- Levy, Daniel. "Relaciones entre gobierno y universidad: una narración cronológica", en *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario*, México, FCE, 1987.
- *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*, México, CESU- UNAM/ Porrúa, 2000.
- Licha, Isabel. *La investigación y las universidades latinoamericanas en el umbral del siglo XXI: Los desafíos de la globalización*, México, UDUAL, 1996.
- López Zárate, Romualdo. "Cambios estructurales en las universidades públicas", en Juan Esquivel Larrondo (coord.) *La universidad hoy y mañana. Perspectivas latinoamericanas*, México, ANUIES/ CESU- UNAM, 1995.
- *El financiamiento a la educación superior 1982- 1994*, México, ANUIES, 1996.
- El financiamiento a la educación superior en el Programa Nacional de Educación 2001- 2006. Continuidades e innovaciones", *Revista de la Educación Superior*, no. 121, 2002.
- Lorey, David E. "El contexto de las políticas desde 1929", en Silvia Ortega y David E. Lorey (coords.) *Crisis y cambio de la educación superior en México*, UAM/ LIMUSA, 1997.
- Marginson, Simon. *Educación superior: competencia nacional y mundial; volteretas al binomio público/ privado*, México, CESU/ Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- Maza, Enrique. "Con base en el TLC, Canadá, Estados Unidos y México, negocian ya la estandarización de su educación superior", *Proceso*, no. 879, 6 de septiembre de 1993.
- "La OCDE implacable con la educación superior en México: bajo nivel de enseñanza", *Proceso*, no. 937, 17 de octubre de 1994.
- McGinn, Noel F. "¿Podrá la educación pública sobreponerse a la amenaza de las organizaciones supranacionales?", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 24, nos. 3 y 4, 1994, pp. 97- 122.
- Mendoza Rojas, Javier. "Vinculación universidad- necesidades sociales, un terreno en confrontación", en Ricardo Pozas (coord.) *Universidad Nacional y sociedad*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM/ Porrúa, 1990.
- "El proyecto de modernización universitaria: continuidades e innovaciones", *Revista de la Educación Superior*, vol. 21, no. 84, México, ANUIES, 1992, pp. 7-40.
- "La educación superior privada", en Pablo Latapí (coord.) *Un siglo de educación en México*, CONACULTA/ FCE, 1998.
- *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, México, CESU- UNAM, 2002.
- Muñoz García, Humberto. "La reforma en la UNAM: algunos desafíos políticos", *Perfiles Educativos*, vol. 23, no. 91, 2001, pp. 37- 54.

- “Orientaciones y respuestas políticas de los académicos universitarios”, en Humberto García Muñoz (coord.) *Universidad: política y cambio institucional*, México, CESU- UNAM/ Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- “Introducción”, en *Universidad – gobierno: relaciones tensas y complejas*, 2006 (en prensa)
- Murayama, Ciro. *El financiamiento público a la educación superior en México*, México, ANUIES, 1997.
- Neave, Guy. “La educación superior bajo la evaluación estatal. Tendencias en Europa Occidental 1986- 1988”, *Universidad Futura*, vol. 2, no. 5, 1990, pp. 5- 16.
- Observatorio Ciudadano de la Educación. Comunicado 12. El CENEVAL y su examen metropolitano, 1999.
- Comunicado 34. “El gasto en educación superior y el conflicto en la UNAM”, 2000, <http://www.jornada.unam.mx/2000/jun00/000620/observatorio.html>
- Comunicado 99. “Educación privada”, 2003, <http://www.observatorio.org/comunicados/comun099.html>
- OCDE. *Exámenes de las políticas nacionales de educación, México, Educación Superior*, París, 1997.
- Olivier, Guadalupe. *Educación superior privada en México. Veinte años de expansión 1982- 2002*. Tesis de Maestría en Pedagogía, UNAM, 2005.
- ONU. Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1998, <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>
- Pallán Figueroa, Carlos. “Los procesos de evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior en México en los últimos años”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 23, no. 91, 1994.
- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983- 1988, México, 1983.
- *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte*, 1984- 1988, México, 1984.
- *Programa para la Modernización Educativa 1989- 1994*. (Separata Educación Superior y de Posgrado e Investigación Científica, Humanística y Tecnológica), México, 1989.
- *Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000*, México, 1995a, http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html
- *Programa de Desarrollo Educativo*, 1995b.
- *Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006*, México, 2001.
- Pusser, Brian. *Educación superior, el mercado emergente y el bien público*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- Rama, Claudio. “La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización”, en *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000- 20005*, IESALC- UNESCO, 2006.
- Reséndiz Núñez, Daniel. *Futuros de la educación superior en México*, Siglo XXI, 2000.
- Rodríguez, Roberto. “La reforma de la educación superior. Señas del debate internacional a fin de siglo”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 2, no. 1, 2000, <http://redie.ens.uabc.mx/vol2no1/contenido-rodgo.html>

- “Continuidad y cambio de las políticas de educación superior”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 7, no. 14, 2002a, pp. 133- 154.
- “El gasto público en educación superior. Tendencias y coyuntura”, *Educación Superior. Cifras y hechos. Boletín bimestral del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM*, no. 6, 2002b.
- “El GATS y la educación superior”, *Observatorio Ciudadano de la Educación*, vol. 2, no. 24, 2002c.
- “Transformaciones del sistema de enseñanza superior en México en la década noventa”, en Humberto Muñoz (coord.) *Universidad: Política y cambio institucional*, México, CESU- UNAM/ Porrúa, 2002d.
- “Transición empresarial de las privadas”, *Campus Milenio*, no. 102, 2004a.
- “Inversión extranjera directa en educación superior. El caso de México”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 33, no. 130, 2004b, pp. 29- 47.
- “Alternativas al financiamiento universitario. Crédito escolar”, *Campus Milenio*, no. 122, 2005a.
- “Alternativas al financiamiento universitario. Colegiaturas”, 1ª y 2ª. parte, *Campus Milenio*, nos. 119 y 121, 2005b.
- “Alternativas al financiamiento universitario. Becas”, 1ª y 2ª. parte, *Campus Milenio*, nos. 123 y 124, 2005c.
- “La educación superior, ¿es un bien público?”, 1ª, 2ª, 3ª y 4ª. parte, *Campus Milenio*, nos. 138, 139, 140 y 141, 2005d.
- Sánchez Martínez, Eduardo. “Opciones de financiamiento de la educación superior”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 32, no. 132, 2004.
- Schugurensky, Daniel. “La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heterónomo?”, en Armando Alcántara, Ricardo Pozas y Carlos A. Torres (coords.) *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*, México, Siglo XXI, 1998.
- Schugurensky, Daniel y Carlos Alberto Torres. “La economía política en la era de la globalización neoliberal: América Latina desde una perspectiva comparatista”, *Perfiles Educativos*, vol. 23, no. 92, 2001, pp. 6- 31.
- Schwarzman, Simón. La universidad como empresa económica, *Revista de la educación superior en línea*, no. 117, 2001, <http://www.anuies.mx/index800.html>
- SEP. *Artículo tercero constitucional y Ley General de Educación*, México, SEP, 1993.
- *Programa Nacional de Educación 2001- 2006*, México, 2001.
- *Informe Nacional sobre la Educación Superior en México*, SESIC/ IESAL- UNESCO, 2003.
- *Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior*, SESIC, 2005.
- SEP/ ANUIES. *Plan Nacional de Educación Superior*. IV. Lineamientos generales para el desarrollo de la educación superior en México durante el período 1981-1991, CONPES, 1981.
- “Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior”, *Revista de la Educación Superior*, vol. 15, no. 4, 1986.
- SEP/ ANUIES/ CONPES. *Programa Nacional de Educación Superior*, 1983.

- *Estrategia para la integración y funcionamiento de los Comités de Pares Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior*, México, 1991.
- Serra, Ma. Silvia. “¿Es posible lo público no estatal en educación en la Argentina?”, en Myriam Feldfeber (comp.) *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo*, Argentina, Noveduc, 2003.
- Silva Laya, Marisol. *Plataforma educativa 2006. Cuaderno de trabajo. VII. Educación Superior*, México, Observatorio Ciudadano de la Educación, 2006.
- Sotelo Valencia, Adrián. *Neoliberalismo y educación. La huelga en la UNAM a finales de siglo*, México, Ediciones el Caballito, 2000.
- Valadés, Diego. “Marco constitucional de la educación”, en *Derecho de la educación*, México, UNAM, 1997.
- Valenti Nigrini, Giovanna y Gloria del Castillo. “Interés público y educación superior: un enfoque de política pública”, en Alejandro Murgaray y Giovanna Valenti (coords). *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES, 1997.
- Vázquez Pérez, Rubén. “Sugiere la OCDE a universidades: fin al pase automático y subir colegiaturas”, *La Jornada*, 11 de octubre de 1994.
- Villa Lever, Lorenza. La educación superior en México, entre lo público y lo privado, Ponencia presentada en el XVII Congreso Nacional de Posgrado, México, 2003,
<http://www.dgep.posgrado.unam.mx/pluralitas/editorial/omnia/esp17/21.pdf>
- Villaseñor, Guillermo. “¿Gratuidad o pago en la educación superior pública?”, *Revista de la Educación Superior*, no. 117, 2001.
- Vinokur, Annie. “El comercio de la educación en cuestiones”, *Revista de la educación superior*, vol. 33, no. 130, 2004, pp. 75- 86.
- Zelaya, Marisa. “Las universidades privadas en América Latina: en especial el caso argentino y mexicano. Aproximación histórica de la relación Estado, sociedad y educación superior privada”, en David Piñera Ramírez (coord.) *La educación superior en el proceso histórico de México*. Tomo II. Siglo XIX/ Siglo XX, México, SEP/ UABC/ ANUIES, 2002.

Siglas

AGCS	Acuerdo General sobre Comercio de Servicios
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAPFCE	Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CESUES	Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora
CEU	Consejo Estudiantil Universitario
CGH	Consejo General de Huelga
CIDE	Consejo Internacional para el Desarrollo Educativo
CIEES	Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior
COEPES	Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAEVA	Comisión Nacional de Evaluación
CONPES	Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior
COPAES	Consejo para la Acreditación de la Educación Superior
CORPES	Consejos Regionales para la Planeación de la Educación Superior
EGCP	Examen General de Calidad Profesional
EGEL	Examen General de Egreso de la Licenciatura
ENIPL	Examen Nacional Indicativo Previo a la Licenciatura
FAEUP	Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FIMPES	Federación Mexicana de Instituciones Particulares de Educación Superior
FIUPEA	Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMES	Fondo para la Modernización de la Educación Superior
GATT	(Por sus siglas en inglés) Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
ICEES	Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora
ICM	Programa de Grupos de Investigación de la Iniciativa Científica del Milenio
IES	Instituciones de Educación Superior
IPN	Instituto Politécnico Nacional
ITES	Institutos Tecnológicos Superiores.
MERCOSUR	Mercado Común Sudamericano
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONU	Organización de Naciones Unidas
PACIME	Programa de Apoyo a la Ciencia en México
PAIDEC	Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación y Desarrollo
PCI	Programa de Conocimiento e Innovación
PCT	Programa de Centros Tecnológicos
PEPRAC	Programa de Estímulos a la Productividad y al Rendimiento del Personal Académico
PIFI	Programa de Fortalecimiento Institucional
PIFOP	Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado
PMT	Programa de Modernización Tecnológica
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNES	Plan Nacional de Educación Superior
PRIDE	Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de Tiempo Completo
PROADU	Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario
PRODES	Programa de Fortalecimiento de las Dependencias de Educación Superior
PROIDES	Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior
PROMEP	Programa de Mejoramiento del Profesorado
PROMODE	Programa para la Modernización de la Educación
PRONABES	Programa Nacional de Becas para la Educación Superior
PRONAES	Programa Nacional de Educación Superior
PROVINC	Programa de Apoyo a la Vinculación en la Academia
REDII	Programa de Redes de Investigación
RVOE	Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro
SEIT	Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica
SEP	Secretaría de Educación Pública
SESI	Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Educativo
SINAPPES	Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior
SNI	Sistema Nacional de Investigadores
SOFES	Sociedad de Fomento a la Educación Superior
STUNAM	Sindicato de Trabajadores de la UNAM
SUPERA	Programa Nacional de Superación del Personal Académico
TIPPA	Tabulador de Ingreso y Promoción del Personal Académico
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UDUAL	Unión de Universidades de América Latina
UE	Unión Europea
UIP	Unidades Institucionales de Planeación
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICACH	Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas
UPE	Universidades Públicas Estatales
UPEAS	Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario
UPF	Universidades Públicas Federales
UPN	Universidad Pedagógica Nacional
UPOL's	Universidades Politécnicas
UT	Universidades Tecnológicas