

Modernización incierta.

Un balance de las políticas de educación superior en México

ROBERTO RODRÍGUEZ-GÓMEZ* Y HUGO CASANOVA CARDIEL**

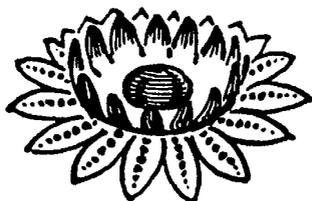
El presente texto ofrece una descripción y análisis de las políticas recientes en el campo educativo superior en México. Se toma como punto de partida el contexto de las últimas dos décadas, centrando la interpretación en las políticas que en materia educativa superior definieron las sucesivas gestiones presidenciales de Salinas de Gortari (1988-1994) y Zedillo Ponce de León (1994-2000). La segunda parte del trabajo propone una sistematización inicial de las tendencias políticas que han sido definidas por el gobierno federal de Vicente Fox para el periodo 2001-2006.

This article offers a description and analysis of the recent policies in the field of higher education in Mexico. Starting from an analysis of the last two decades' context, the author centres his interpretation on the policies about higher education defined by the consecutive governments of President Salinas de Gortari (1988-1994) and Zedillo Ponce de León (1994-2000). The second part of the study proposes a first systematization of the political trends defined by Vicente Fox' federal government during his administration (2001-2006).

Políticas educativas/ Educación superior/ México/ Reformas educativas/ Historia de la educación
Educational policies/ Higher education/ Mexico/ Educational reforms/ History of education

Recibido: 10 de junio de 2004

Aprobado: 30 de noviembre de 2004



* Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Investigador del CESU y miembro del SNI. Sus líneas de investigación son: educación superior en América Latina; educación superior, y políticas públicas y educación. Entre sus publicaciones se encuentran: *Políticas de financiamiento a la educación superior en México*, México, CESU/M.A. Porrúa, 1995; y *La UNAM. El debate pendiente* (J. Mendoza, P. Laptapi y R. Rodríguez, coords.), México, CESU/ Plaza y Valdés, 2001. Es coordinador de la Red de Investigadores en Educación Superior (RISEU).

** Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad de Barcelona. Investigador del CESU. Miembro del SNI. Sus líneas de investigación son la educación superior, políticas, organización y planeación. Entre sus publicaciones están: *Planeación universitaria en México. La administración pública y la UNAM, 1970-1976*, México, CESU, 1995, y *Universidad contemporánea* (Hugo Casanova y Roberto Rodríguez, coords.), México, CESU/M.A. Porrúa, 1999. Es coordinador de la Red de Investigadores en Educación Superior (RISEU).

INTRODUCCIÓN

El campo del saber en las instituciones de nivel superior devino en los últimos años en un asunto crucial, tanto para la praxis política como para la academia. Desde las más diversas tendencias y aproximaciones, el cultivo y aplicación del conocimiento científico y humanístico, así como la ampliación de oportunidades de educación superior, fueron considerados factores esenciales en la construcción del orden social del nuevo siglo. Sin embargo, pese a la importancia que hoy se concede a la universidad como parte de los acuerdos sociales básicos con que desbunda el siglo XXI, las políticas y estrategias para su desarrollo han debido confrontar, no siempre con éxito, los intereses y demandas encontradas de distintos actores y participantes en dicho campo (Altbach, 2001; Barnett, 2001; Derrida, 2002; Gumpert, 2000; Neave, 2000; Sporn, 1999).

Durante la segunda mitad del siglo XX, aunque con particular intensidad en el último decenio, los sistemas e instituciones de educación superior de todo el mundo desarrollaron reformas que habrían de modificar sensiblemente tanto sus procesos académicos (Rodríguez, ed., 2002) como sus formas de operación y gobierno (Casanova, ed. 2002). Como en todo proceso de cambio cultural, las transformaciones experimentadas originaron nuevas tensiones, colocando en debate el propio sentido de la universidad frente a las demandas y expectativas del entorno económico, social y político de cada país y del plano internacional (UNESCO, 1998).

Los aspectos que abarcaron los procesos de transformación fueron diversos, pero destaca la atención puesta en temas como la cobertura, la equidad, la calidad, la evaluación y la pertinencia de la educación superior. En el caso de México, lo mismo que en otros países, las últimas décadas dieron lugar a profundos cambios en prácticamente todos los ángulos de la vida universitaria. En lo esencial, la educación superior ha estado inmersa en una serie de reformas que han respondido a la intención modernizadora de los sucesivos gobiernos nacionales desde la década de los ochenta.

Dicha intencionalidad no ha sido lineal y coherente, por el contrario, se trata de un proceso que ha sumado propuestas diversas y con frecuencia desarticuladas entre sí. No obstante la persistencia de lineamientos políticos de similar enunciación a lo largo de los últimos tres sexenios, un análisis más detenido acerca de las estrategias efectivamente implementadas y sobre los énfasis colocados en cada gobierno sobre la política de moder-

1. La estadística oficial para el ciclo 2002-2003 registra los siguientes indicadores del sistema de educación superior en su conjunto: 2 236 791 estudiantes; 231 558 maestros y 4 486 escuelas. La cifra aproximada de 1 500 "instituciones" corresponde al registro estadístico de ANUIES (Anuario Estadístico 2002).

nización hace evidente un patrón de ensayo y error, más que la continuidad de un proyecto fincado en bases conceptuales y políticas estables (Kent y De Vries, 1997; Valenti y Mungaray, eds., 2000; De Vries, 2002; Mendoza, 2002; Richardson y Kent, 2002; Rodríguez, 2002).

Una visión de conjunto sobre la política de educación superior en los últimos periodos gubernamentales es el objetivo de la presente contribución, y se propone identificar los rasgos centrales de la relación entre el Estado y el sistema universitario desde una doble perspectiva. Por un lado, a partir de las pautas y tendencias de cambio experimentadas durante el periodo observado, y por otro a la luz de los planes y programas diseñados con el propósito de orientar transformaciones del sistema. El artículo está dividido en dos secciones: la primera considera los rasgos actuales de la educación superior en México a la luz de las tendencias de cambio desplegadas en los años noventa; la segunda se avoca a una revisión general de los postulados de política de educación superior en los gobiernos de Salinas, Zedillo y Fox. Al final del texto se presenta un conjunto de consideraciones acerca de las tensiones que, a juicio de los autores, confrontan en la actualidad las posibilidades de cambio del sistema de educación superior en el país.

TENDENCIAS Y RASGOS ACTUALES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

En el presente apartado no se pretende ofrecer una descripción exhaustiva del sistema de educación superior en México, sino tomar en consideración sus rasgos más generales con el propósito de determinar la orientación de cambio presente en la última década. Al respecto es menester señalar, en primer lugar, que la educación superior en México ofrece formación en los niveles de técnico superior universitarios o profesional asociado, licenciatura, especialidad, maestría y doctorado. La totalidad de las instituciones de educación superior desarrolla funciones docentes, y algunas de ellas realizan además actividades de investigación y difusión del conocimiento. La educación superior se imparte en una variedad de entidades públicas y privadas, siendo las públicas las que concentran el grueso de la matrícula.

La educación superior en México da cabida a más de 20% del grupo de edad relevante y hay paridad en la composición por género de la matrícula total. En este nivel educativo se rebasan las 1 500 instituciones, en las que poco más de 200 mil docentes atienden a más de dos millones de estudiantes. Para el periodo

2002-2003, del total de 2 236 791 estudiantes de educación superior, corresponden 1 931 631 (86.4%) a las licenciaturas universitarias y tecnológicas; 166 873 (7.5%) a la educación normal (magisterio), y 138 287 (6.2%) a estudios de posgrado.

En la década de los noventa el sistema de educación superior registró importantes transformaciones en prácticamente todos sus ángulos: en su organización, dimensiones, distribuciones y desempeños. En primer lugar, se verificó una expansión total del ámbito estudiantil que alcanzó 45%. En ese periodo, el sector docente creció en cerca de 49% y el número de instituciones aumentó casi en 65%. Las tendencias principales pueden agruparse en siete campos:

1. Crecimiento de la cobertura de la demanda potencial. En 1990 el Sistema de Educación Superior (SES) atendía a 13.5% de la población de entre los 18 y 23 años; a finales del 2000 se alcanzó 20% de la franja de edad indicada.
2. Recomposición de la matrícula del SES público. En el segmento público, la dinámica de expansión se derivó casi exclusivamente del crecimiento del sector tecnológico universitario. Gracias a la creación de casi un centenar de instituciones (institutos y universidades tecnológicas), el subsistema tecnológico creció por encima de 60%, con lo cual pasó de 20% a 36% como proporción de la oferta del SES público. En contraste, la dinámica de crecimiento de la modalidad universitaria fue casi estacionaria: en el decenio la matrícula creció por debajo de 7% en total. Por último, la matrícula en la modalidad de enseñanza normal pública aumentó de 9 mil a 11 mil estudiantes, conservando su participación en el SES público en torno al valor de 10 por ciento.
3. Mayor presencia del sector privado en la oferta educativa superior. Durante los noventa la presencia del sector privado en la oferta de educación superior alcanzó dimensiones notables. En 1990 las IES del sector privado absorbían 17.4% de la demanda de licenciatura, mientras que en 2003 su participación llegó a 32%. Para llegar a este rango, el sistema privado creció dos y media veces, incrementando su tamaño a un ritmo de casi 10% anual en el periodo. La expansión de la educación superior privada fue extraordinaria en el posgrado, al incrementar su matrícula 4.5 veces en sólo diez años. Además de expandirse, el sistema privado desarrolló tendencias de diferenciación: por una parte se afianzó el conglomerado de instituciones de educación superior regidas por condiciones de mercado, esto es aquellas que aunque ofrecen

modalidades de formación profesional ampliamente demandadas, no realizan funciones de investigación o difusión cultural ni cuentan con una infraestructura académica apropiada. Se estima que, en la actualidad, de las más de 700 IES privadas existentes, apenas una quinta parte pueden ser consideradas universidades; el resto se compone de institutos, centros, escuelas superiores y otras modalidades no universitarias. Por otra parte, las universidades privadas más sólidas desarrollaron estrategias de diseminación territorial estableciendo sedes regionales en todo el país.

4. Reforzamiento del proceso de descentralización de la oferta y compensación del rezago histórico en las entidades federativas más atrasadas. Hacia 1990, 23% de la población de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos se concentraba en el Distrito Federal; en el 2000 esa concentración descendió a 21.5%. Durante el periodo, las entidades federativas con mayor crecimiento fueron Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán; en todas ellas se duplicó o más la matrícula escolar. En contraste, en Jalisco y Puebla se ajustó a la baja la cifra de estudiantes universitarios. En el resto de las entidades se registraron, con variaciones, tasas positivas de crecimiento.
5. Mayor concentración de la demanda escolar en las áreas y carreras profesionales asociadas con los servicios. Como tendencia general, la matrícula del SES ha disminuido en las áreas de ciencias agropecuarias y ciencias naturales y exactas, manteniendo una tendencia vigente desde los años ochenta. Las áreas de ciencias de la salud y de educación y humanidades han permanecido constantes como proporciones de la oferta (respectivamente 9% y 5%, sin contar la matrícula de normales); en cambio, el área de ciencias sociales y administrativas continuó su tendencia expansiva hasta cubrir prácticamente la mitad de la matrícula total de licenciatura del SES. En el presente, una tercera parte de la matrícula total está concentrada en sólo tres opciones: derecho (12.2%), contaduría (11.1%) y administración (10.2%). Según la clasificación de la ANUIES, aproximadamente 70% de la matrícula total del SES se asocia con el sector terciario de la economía, lo cual es una desproporción con respecto al indicador de población ocupada (53% de la fuerza de trabajo pertenece al terciario) o con el Producto Interno Bruto (66% del PIB proviene del terciario). Esta desproporción es considerablemente más acusada en las entidades federativas con

mayores grados de atraso económico, por ejemplo Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo y Nayarit; en todas ellas la matrícula concentrada en las profesiones del terciario es considerablemente superior a la media nacional.

6. Crecimiento del posgrado. Hacia 1990 la matrícula nacional de posgrado era de poco más de 40 000 estudiantes, en el 2003 la cifra corresponde a 138 287 inscritos en especialidades, maestrías y doctorados. La triplicación de la matrícula obedeció, por un lado, a progresivos incrementos de los requisitos de escolaridad provenientes del sector moderno del mercado laboral, así como a una política explícita para fortalecer las plantas académicas de las instituciones de enseñanza superior. Pero, por otra parte, esta expansión refleja el estrangulamiento del mercado ocupacional para profesionales, fenómeno que ha vuelto atractiva para los jóvenes la opción de continuar en el sistema educativo (una parte importante del posgrado está protegido por becas), en lugar de salir a buscar empleo. Como ya se indicó, la participación del sector privado en el posgrado fue muy dinámica en la década, duplicando o más el crecimiento del sector público en este nivel educativo. No obstante este espectacular crecimiento, cabe hacer notar que apenas 15% de los titulados de licenciatura transitan hacia la formación de posgrado.
7. Equilibrio de la proporción de hombres y mujeres en las licenciaturas universitarias. Hacia finales de la década de los noventa, la proporción de mujeres en el SES prácticamente se ha equilibrado con el porcentaje de varones. Este fenómeno se debe tanto a una mayor presencia de las mujeres en las opciones de licenciatura, enseñanza normal y tecnológicos como, simultáneamente, a un estancamiento de la tasa de crecimiento masculina en la matrícula universitaria. En la actualidad, la proporción femenina en las áreas de ciencias de la salud, ciencias sociales y administrativas, educación y humanidades (que en conjunto comprenden casi 70% de la matrícula total) es superior a la proporción de varones.

Junto con estos cambios, la década de los noventa escenificó el planteamiento y aplicación de un nuevo repertorio de instrumentos tales como: financiamiento diversificado, evaluación y acreditación, rendición de cuentas, fortalecimiento de infraestructuras, aseguramiento de la calidad y vinculación. Estas líneas de acción se complementan con otros objetivos, como el crecimiento de la cobertura del sistema educativo superior y el reforzamiento del perfil académico de la planta docente.

LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO ENTRE 1988 Y 2003

El marco político y económico en el que transcurrieron los cambios y reformas de la educación superior en México en el periodo aludido corresponde principalmente a las administraciones de los presidentes Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Ambos regímenes, comprometidos explícitamente con una propuesta de gestión modernizadora —iniciada ciertamente desde la gestión del presidente De la Madrid—, se caracterizaron por impulsar un modelo de desarrollo acorde con la doctrina económica neoliberal. Durante la presidencia de Salinas se impulsó la firma de múltiples acuerdos comerciales de libre comercio con la pretensión de insertar al país en las dinámicas de la globalización. Como preparativo de la estrategia se reformuló la Ley de Inversión Extranjera (1993), con el objetivo de preparar la plataforma jurídica en que se asentarían los convenios de libre comercio. En el mismo sexenio se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que incluye a Canadá, Estados Unidos y México; se logró el ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y su incorporación a la APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation).

Con Zedillo se continuó esta estrategia mediante la firma de tratados bilaterales de libre comercio (con Uruguay, Bolivia, Chile, Costa Rica, Israel y Nicaragua) y otros multilaterales, entre los que destaca el convenio con la Unión Europea. La orientación de la economía hacia el exterior (impulso al sector exportador y promoción de la inversión extranjera directa) posibilitó la recuperación del sector moderno de la economía mexicana e hizo repuntar los principales indicadores macroeconómicos. Esta estrategia ocasionaría, sin embargo, serios problemas en el orden de la distribución social de la riqueza, el abatimiento de las tasas de empleo en el sector productivo tradicional, y la crisis de la economía campesina. Un segundo rasgo distintivo de la política económica en el decenio de los noventa fue el retiro del Estado de la mayoría de actividades productivas y de servicios que aún concentraba y el estímulo a la inversión privada en distintas ramas de actividad, entre ellas la educación. A su vez, la administración vigente de Vicente Fox Quesada (2000-2006) —anunciada como un régimen de transición y alternancia política— ha implicado, hasta donde puede observarse, una profundización de los esquemas neoliberales y la con-

firmación del esquema de modernización surgido en los ochenta en México.

La gestión de Salinas de Gortari

Desde su campaña presidencial, el candidato Salinas subrayaba la necesidad de impulsar la calidad de la educación superior como fundamento de su transformación. Tales propósitos quedarían ratificados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, documentos en los cuales:

- a) Se anunciaba la revitalización del sistema de planeación indicativa derivado de la interacción entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).
- b) Se afirmaba que el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), aprobado por la ANUIES en 1986, formaría parte de las estrategias vigentes para la educación superior.
- c) Se establecían como líneas programáticas las de evaluación, aplicación de los recursos disponibles y procesos de reforma institucional.
- d) Se indicaba que el crecimiento y distribución de la oferta estaría orientado por tres principios: mejor uso de la capacidad instalada, gradualismo en el crecimiento de las instituciones y apertura de nuevas opciones.
- e) Se señalaba que el crecimiento se administraría mediante el esquema de desconcentración y regionalización derivada del PND. Se planteaba además la necesidad de una política para el acceso de los estudiantes de escasos recursos a la educación superior.

En términos concretos, el Programa referido aludía a la extensión de la oferta educativa en las modalidades escolarizada y no escolarizada; la conciliación de las preferencias de los estudiantes con la oferta de carreras prioritarias para el desarrollo; el equilibrio territorial de la matrícula; la simplificación del catálogo de carreras para evitar especializaciones excesivas; el establecimiento de una pauta nacional de criterios de excelencia académica; el impulso del proceso de evaluación superior para determinar niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad. De hecho los planteamientos del PME recogen las recomendaciones de la ANUIES contenidos en el documento

“Declaraciones y aportaciones para la modernización de la educación superior”, aprobado en 1989, y que representaba la respuesta de la Asociación a una encomienda del gobierno federal para sistematizar una propuesta de consenso a ser incorporada en el programa de gobierno.

Sucesivos documentos y políticas a lo largo de esta gestión fueron conformando la propuesta de Salinas de Gortari sobre la educación superior. Así, en 1989 sería reactivada la Comisión Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), la cual ponía a la planeación nuevamente en el centro de las políticas educativas. En ese marco merece ser mencionado el impulso a una comisión orientada a la evaluación: la CONAEVA. Un documento que muestra el carácter complementario de la ANUIES ante las políticas gubernamentales es “Estrategia de la ANUIES para el mejoramiento del sistema de educación superior” (1990), el cual aludía a siete programas: superación académica, mejoramiento de la investigación, posgrado, educación continua, extensión cultural, administración y apoyo al bachillerato. La CONPES en 1991, a su vez, publicaba “Prioridades y compromisos para la educación superior en México, 1991-1994”, mismo que definía diez líneas para el “mejoramiento de la calidad”: actualización curricular y mejoramiento de la calidad en la formación de profesionales, formación de profesores, formación de investigadores, revisión y readecuación de la oferta educativa, definición de una identidad institucional en materia de investigación y posgrado, actualización de la infraestructura académica, reordenación de la administración y la normatividad, sistema institucional de información, diversificación de las fuentes de financiamiento, impulso a la participación de los sectores social y productivo en las áreas de la educación superior.

Un balance sintético de la gestión del presidente Salinas ha de subrayar la incorporación de criterios para impulsar procesos de cambio en las instituciones de educación superior. Amparados —según la retórica oficial— en principios de calidad y eficiencia, dichos cambios tuvieron sin embargo efectos de diversa índole, dando también cabida a la profundización de la problemática educativa superior. En tal sentido destaca la contención de la oferta universitaria en las áreas de mayor demanda y que las gestiones de Zedillo y Fox reconocerían más adelante.

La gestión de Zedillo Ponce de León

El Programa de Desarrollo Educativo (PDE), 1995-2000 es el documento donde se plasman las líneas de la política educativa de

esta gestión. En el PDE se proponía, entre otros, los objetivos de lograr una vinculación estrecha con el mercado profesional y las perspectivas de empleo, conseguir que los estados participasen en forma corresponsable tanto en el financiamiento como en la orientación de la oferta educativa, tomando en cuenta las necesidades del entorno regional y local. Al igual que en el sexenio anterior, se argumentaba en favor de la calidad académica, la cual sería apoyada mediante el mejoramiento de planes y programas de estudio, así como en la provisión de equipos adecuados —laboratorios, bibliotecas, centros de cómputo y talleres—. En cuanto a la función de investigación el PDE señalaba su papel de insumo para el mejoramiento de la docencia y también para la innovación tecnológica. Se buscaría en todo caso la aplicación práctica de los proyectos de investigación.

En el PDE se establecía también el compromiso de desarrollar programas para mejorar los ingresos de maestros e investigadores en función de su rendimiento profesional y de duplicar el número de profesores con posgrado para el año 2000. Además de estas propuestas, el PDE hacía explícita la continuidad y profundización de la política de evaluación establecida en el régimen anterior. Por otra parte, se proponía mejorar la coordinación entre instituciones, organismos y subsistemas y, por último, se señalaba la intención de promover consejos sociales de vinculación o mecanismos equivalentes para incorporar el punto de vista de las instancias sociales en la educación superior.

Algunas de las directrices del PDE mantenían una línea de continuidad con los trabajos de planeación de la ANUIES, en particular del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines. En el documento titulado “Avances de la universidad pública en México”, publicado en 1994, se establecían los aspectos a ser considerados para lograr continuidad de las políticas entre los sexenios. En el mismo sentido, es posible aludir al “Examen de la política educativa en México” realizado por la OCDE (publicado en 1996) y que estaba relacionado con la entrada de México a dicha organización. Dicho documento, realizado por expertos nacionales y extranjeros, fue tomado en consideración para la orientación de las políticas de educación superior.

Una diferencia entre las administraciones de Salinas y Zedillo en este campo radica en que, pese a la continuidad de estrategias tales como la evaluación y la diferenciación del financiamiento, durante el régimen de Zedillo hubo una menor intervención en diversos aspectos de la vida institucional. Al respecto, puede

hablarse de una relativa desconcentración en las decisiones institucionales. Finalmente, es importante señalar que la gestión de Zedillo enfrentó durante sus primeros años los efectos de la crisis económica motivada por la devaluación de 1994. El presupuesto federal para la educación superior no logró recuperarse hasta el periodo 1999-2000 y el cumplimiento de las metas y objetivos planteados por los planes se vio afectado también por las restricciones presupuestales. Al igual que en la gestión anterior, es posible afirmar que el régimen de Zedillo no cumplió con sus expectativas principales. En ese sentido se incluyen los fallidos resultados en cuanto al propósito de crecimiento y cobertura, la dificultad para lograr la vinculación entre los diferentes niveles del sistema, la distancia que siguió existiendo entre oferta y mercado de trabajo, así como el incumplimiento de establecer los consejos sociales de vinculación.

La gestión de Fox Quesada

El llamado gobierno “del cambio” ha mantenido una tendencia a la modernización y a la profundización de las estrategias por hacer de la educación superior un elemento funcional ante las demandas de los ámbitos económico y político. Así, de acuerdo con el Programa Nacional de Educación Superior 2001-2006, la educación constituye uno de los factores esenciales para el desarrollo de México. Bajo una singular metáfora financiera, el régimen actual considera la educación superior como “un medio estratégico para acrecentar el capital humano y social de la nación”. De acuerdo con el PNE, los principales problemas de la educación superior están concentrados en tres ámbitos: 1) acceso, equidad y cobertura; 2) calidad, y 3) integración, coordinación y gestión.

Con relación al tema de acceso, equidad y cobertura, el PNE plantea una política de crecimiento del sistema de educación superior basada en criterios de calidad y equidad. Asimismo, propone mayor equidad entre entidades federativas y grupos sociales y étnicos. En tal sentido, propone ampliar y diversificar el acceso a la educación superior, especialmente en los grupos sociales “en situación de desventaja” y en la población indígena. Una propuesta explícita es diversificar la oferta educativa a partir de una mejor distribución territorial, buscando que los estados de la federación diversifiquen su oferta educativa tanto en la modalidad escolarizada como en la abierta. También se busca, según este documento, ampliar y fortalecer la oferta de posgrados con base en una mejor distribución geográfica.

El tema de la calidad a su vez aborda en primer lugar el reto de lograr mayor flexibilidad en los programas educativos, en la incorporación de una dimensión integral del conocimiento, en propiciar el aprendizaje continuo de los estudiantes, en fomentar el desarrollo de la creatividad y el espíritu emprendedor, en promover el manejo de lenguajes y del pensamiento lógico y en impulsar la formación de valores, entre otros aspectos. Asimismo, se busca que los estudiantes logren una mejor eficiencia terminal en sus carreras, que mejoren los índices de retención y que existan diversas opciones de titulación. Una variable definida en el PNE es la vinculación de las carreras con el ámbito social, para lo cual se propone una revisión permanente de los perfiles de los programas académicos y su vinculación con el ámbito laboral. En el mismo sentido, se propone la integración de las funciones universitarias de docencia, investigación y difusión. En la formación de los estudiantes se busca consolidar el servicio social como un medio que enriquezca a los alumnos y que se vincule efectivamente con problemas nacionales. La cooperación entre las diversas instituciones es una dimensión que el programa busca impulsar.

En cuanto al desempeño de los docentes, el PNE plantea los siguientes retos: lograr que los profesores cuenten con una formación académica y pedagógica adecuada, y ampliar y fortalecer los cuerpos académicos en los diferentes niveles de las instituciones de educación superior. Los programas de posgrado representan un campo de especial interés en el PNE y en él se refiere la necesidad de mejorar su calidad.

Los procesos de evaluación mantienen vigencia en la política nacional y se busca consolidar el sistema nacional de evaluación y acreditación. Tal propósito abarca tanto a instituciones públicas como privadas. Finalmente, el documento alude a la necesaria revisión de los esquemas salariales de los académicos y a su efectiva utilización para la mejora de la calidad de la docencia, la investigación y la difusión. El documento también hace referencia a la necesidad de que las instituciones generen programas integrales para la mejora de sus procesos educativos.

Finalmente, la integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior define los siguientes retos. El primero, establecer un esquema de planeación que integre la esfera nacional y los sistemas estatales, así como el ámbito de las instituciones frente a la sociedad; el segundo, abrir el sistema de educación superior de manera tal que puedan surgir redes y articulaciones transversales que garanticen el intercambio de las instituciones con su entorno. El tercero, propiciar

una real vinculación entre las diferentes instituciones que conforman el sistema educativo superior para lograr la movilidad de estudiantes y académicos, y la vinculación de proyectos e infraestructura. El cuarto se refiere al incremento del financiamiento y a la diversificación de éste. El quinto alude a la necesidad de actualizar el marco jurídico.

Estos son en síntesis los retos centrales planteados por el Programa Nacional de Educación 2001-2006. En la práctica, los propósitos del PNE se han concretado mediante diversos programas y políticas, de los cuales pueden destacarse los siguientes:

- a) El propósito de ampliación de la cobertura ha sido atendido, en primer lugar, mediante la creación de universidades tecnológicas, universidades politécnicas y universidades públicas con financiamiento mixto (federal y estatal). En los tres años de la administración foxista se han establecido poco más de cincuenta de estas unidades de educación superior; sólo entre 2002 y 2003 se crearon en 26 nuevas instituciones. De ellas, hay ocho universidades tecnológicas, ocho institutos tecnológicos, tres universidades politécnicas, y nueve universidades públicas. Las nuevas universidades públicas son: dos sedes de la Universidad del Mar; dos sedes de la Universidad del Istmo; dos sedes de la Universidad del Papaloapan; la Universidad de la Sierra Sur; la Universidad de Teotitlán; todas ellas en Oaxaca y una en Sonora, y la Universidad de la Sierra. Además, se ha desarrollado la modalidad de “universidades interculturales bilingües” que iniciaron labores en 2003. La oferta pública de educación superior ha sido también incrementada mediante un programa de financiamiento a las universidades públicas que proponen aumentar su matrícula en virtud de nuevos programas de licenciatura o la modificación de los existentes. Mediante esta política, el conjunto de universidades públicas de los estados ha aumentado su matrícula con aproximadamente 60 mil nuevos lugares de primer ingreso.
- b) El objetivo de mejorar la equidad de oportunidades de acceso ha sido tratado —además de la ampliación de la oferta—, por medio del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES). Es pertinente destacar que dicho programa —apoyado con recursos crediticios del Banco Mundial mediante un esquema de cofinanciamiento a partes iguales entre la Federación y los estados— ofrece becas con una asignación mensual promedio de mil pesos al mes a estudiantes

que provienen de familias de bajos ingresos (con ingresos de no más de tres salarios mínimos mensuales) y está dirigido especialmente a quienes optan por carreras de tipo tecnológico o en áreas no saturadas.

- c) El objetivo de mejora de la calidad —cuya vigencia discursiva ha alcanzado las tres gestiones presidenciales aquí abordadas— ha sido instrumentado mediante una política que induce a las universidades públicas a impulsar innovaciones en sus planes y programas académicos (en los campos de docencia e investigación). Así, mediante el financiamiento, el gobierno tiene alcance en rubros institucionales en los cuales se generan procesos de innovación. La estrategia continúa el enfoque seguido por la autoridad gubernamental y la ANUIES en los últimos quince años, en que la SEP ha construido un esquema de distribución de recursos extraordinarios basado en la asignación de fondos a las instituciones que formulen programas en aspectos como formación de recursos académicos, equipamiento, y programas de investigación o docencia. Este modelo, complementario del subsidio, se ha reforzado en la actual administración mediante el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), el cual induce a las instituciones a formular proyectos de “superación académica del profesorado, actualización de contenidos, uso intensivo de tecnología, y adopción de enfoques educativos centrados en el aprendizaje”. Una vertiente complementaria de la estrategia de impulso a la calidad mediante el financiamiento de proyectos estratégicos y la inducción de mecanismos de innovación es la política de evaluación y acreditación conducida por la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESI), en coordinación con la ANUIES. El propósito es estimular la acreditación de los programas académicos como forma de demostración del grado de calidad alcanzado. El esquema se inició en 1991 con la creación de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), y prosiguió con el establecimiento, a finales de 2000, del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (COPAES), cuyo propósito consiste en autorizar agencias no gubernamentales de acreditación y coordinar su trabajo. Según el Tercer Informe de Gobierno del presidente Fox, en 2002 se triplicó el número de organismos acreditadores reconocidos por el COPAES y el número de programas acreditados pasó de 123 a 260.
- d) Por último, el propósito del PNE de mejorar la coordinación del sistema, formulando las adecuaciones normativas nece-

sarias, ha sido el menos atendido por la autoridad federal. Si bien desde el sexenio pasado y también en el presente se ha buscado revitalizar los órganos del denominado Sistema Nacional de Planeación de la Educación Superior, en particular la Coordinación Nacional de Planeación de la Educación Superior (CONPES) y los órganos estatales (COEPES) y regionales (CORPES), en los hechos el mecanismo de coordinación horizontal se ha debilitado y lo tiende a sustituir la presencia protagónica de SEP-SESIK en la definición de lineamientos de reforma académica, políticas de calidad, planeación del sistema y reglas de financiamiento.

CONSIDERACIONES FINALES

Aunque la reforma de la educación superior es un tema de la mayor importancia para la nación, los resultados de las últimas tres décadas son altamente inconsistentes en términos políticos y sociales. A partir de los ochenta, las sucesivas gestiones presidenciales han dado forma a una suerte de modernización que no siempre ha resultado coherente y con rumbo definido. Se ha carecido de un planteamiento rector que articule las diferentes políticas gubernamentales en una dimensión de largo aliento y que atienda —desde una perspectiva de Estado— las demandas y necesidades de la sociedad mexicana. Las reformas impulsadas han privilegiado el corto plazo y una visión técnica de los complejos componentes del sistema educativo superior. En tal sentido, se han ignorado las dimensiones sociales del problema universitario en México y temas fundamentales de la educación superior nacional —como la democracia, la igualdad y la compensación de las diferencias sociales en México— han quedado subsumidos en la retórica de la modernización y de la funcionalidad técnica.

Como es sabido, las instituciones sociales están articuladas a su tiempo y a su espacio. En tal sentido, las transformaciones que se han vivido en las instituciones de educación superior de México responden a las dinámicas específicas de nuestro país. Sin embargo, existen algunos factores y tendencias con un amplio rango de impacto. Es el caso de la educación superior de nuestro tiempo, la cual vive una multiplicidad de tensiones que rebasan por mucho las fronteras nacionales. Sin ánimos de exhaustividad, vale la pena aludir a seis de ellas que hoy confluyen en los debates sobre la educación superior y que están claramente presentes en el caso mexicano:

- a) Tradición e innovación. Una de las tensiones más reiteradas en la educación superior es la que alude a las tradiciones históricas de las instituciones universitarias frente a los necesarios cambios que requieren para responder a los retos actuales. ¿Cómo transformar las instituciones sin vulnerar su esencia y su compromiso ante el saber?
- b) Demandas crecientes y apoyos decrecientes. La educación superior se ha situado en el centro de lo social y es depositaria de una multiplicidad de expectativas y demandas individuales, sociales, políticas, económicas y culturales. De manera paradójica la educación superior vive una etapa de restricciones financieras y desde los ámbitos de poder se han limitado los beneficios del financiamiento pleno e incondicional a las instituciones encargadas de la educación superior. ¿Es posible encontrar una conciliación entre ambos extremos? ¿Cómo alcanzar niveles adecuados de coherencia entre las demandas a la educación superior y el respaldo financiero?
- c) Reproducción o creación de conocimiento. La pregunta sobre las funciones docente y de investigación de la educación superior se vuelve a hacer presente. ¿Es posible articularlas ...o separarlas?; ¿cómo situar el tema de la extensión de la cultura?
- d) Educación superior y poder. La presencia de la política es creciente en la educación superior y las decisiones gubernamentales se hacen presentes en múltiples ángulos de las instituciones de educación. ¿Cómo establecer los márgenes adecuados de autonomía del saber frente al poder? ¿Cómo garantizar el cumplimiento de las responsabilidades sociales de la educación superior sin interferir en sus funciones?
- e) Educación superior y hacer. La educación superior vive una de sus principales tensiones en su papel frente a los mercados. Se discute sobre la pertinencia de que las instituciones “produzcan” “recursos humanos” o “capital humano” para el trabajo productivo, o si su responsabilidad ha de responder a la necesidad de formar sujetos sociales para integrarse a una sociedad de trabajo y conocimiento cada vez más compleja. ¿Se puede encontrar un acuerdo?
- f) Educación superior funcional o educación superior “sin condición”. Se vive una tensión que enfrenta el sentido mismo de la educación superior y que se sintetiza en la idea de una educación superior funcional y pragmática, frente a otra crítica o “sin condición” cuyo mayor compromiso está centrado en la búsqueda de la verdad y en el derecho a cues-

tionarlo todo. ¿Es posible construir una educación superior que atienda las necesidades de su entorno sin renunciar a su esencia académica? ¿Es posible conciliar en la educación superior las demandas del ámbito laboral con la amplitud de demandas que plantea una sociedad en transición como la mexicana?

REFERENCIAS

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (1999), "La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo", México, ANUIES.
- ALTBACH, Philip (2001), *Educación superior comparada. El conocimiento, la universidad y el desarrollo*, Buenos Aires, Universidad de Palermo.
- BARNETT, Ronald (2000), *Realizing the university in an age of supercomplexity*, Buckingham y Philadelphia, The Society for Research into Higher Education/ Open University Press.
- CASANOVA, Hugo (coord.) (2002), *Nuevas políticas de la educación superior*, Coruña, España, Netbiblo-Riseu, 2002.
- DE VRIES, Wietse (2000), "Silencios y ruidos: las políticas para la educación superior en México", en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXIX, núm. 2 (114), abr.-jun., pp. 23-46.
- DERRIDÁ, Jacques (2002), *Universidad sin condición*, Madrid, Trotta.
- DIDOU, Sylvie (2002), "The establishment of a quality accreditation system in Mexico: Provisional results and questions", en: Uvalic Stamenka (ed.), *Globalization and the market in higher education*, París, UNESCO y AIU.
- GONZÁLEZ-CASANOVA, Pablo (2001), *La universidad necesaria en el siglo XXI*, México, Era.
- GUMPORT, Patricia (2000), "Academic restructuring: Organizational change and institutional imperatives", en *Higher Education* 39, Países Bajos.
- KENT, Rollin y Wietse de Vries (1997), "Continuity or new directions in Mexican higher education", XX International Congress of the Latin American Studies Association, Guadalajara.
- MENDOZA, Javier (2002), *Transición de la educación superior contemporánea en México. De la planeación al Estado evaluador*, México, CESU-UNAM.
- NEAVE, Guy (2000), *Educación superior: Historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*, Madrid, Gedisa.
- OECD (1997), "Reviews of national policies for education: Mexico, Higher Education", París, OECD.
- Poder Ejecutivo Federal (2001), Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, SPP.
- (1995), Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, SPP.
- (1989), Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, SPP.
- RICHARDSON, Richard y Rollin Kent (2002), "Government policies and higher education performance in the U.S. and Mexico: Report of a comparative study", mimeo., Nueva Jersey, AIHEPS.
- RODRÍGUEZ-GÓMEZ, Roberto (2002), "Continuidad y cambio de las políticas de educación superior", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 7, no. 14, pp. 133-154.
- RODRÍGUEZ-GÓMEZ, Roberto (coord.) (2002), *Reformas en los sistemas nacionales de educación superior*, Coruña, España, Netbiblo-Riseu.
- Secretaría de Educación Pública (2001), Programa Nacional de Educación 2001-2006, SEP, México.
- (1996), Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, México, SEP.
- (1989), Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, México, SEP.
- SPORN, Barbara (1999) "Towards more adaptative universities: Trends of institutional reform in Europe", en *Higher Education in Europe*, vol. XXIV, núm. 1.
- UNESCO (1998), "World Conference on Higher Education Documents", <http://www.unesco.org/education/educprog/wche/presentation.htm>
- VALENTI, Giovanna y Alejandro Mungaray (coords.) (2000), *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES.