

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA OCDE EN
LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS ESTATALES
(1988-2002)"

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRA EN SOCIOLOGÍA

P R E S E N T A
ELENA ZOGAIB ACHCAR

DIRECTORA: MTRA. AURORA LOYO BRAMBILA

México, D.F.

enero de 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

ÍNDICE

	Página
Abreviaturas.	4
Introducción.	5
Capítulo 1. Un marco de referencia.	9
1.1. Algunos puntos de referencia.	9
1.1.1. El concepto de políticas públicas.	9
1.1.2. Modelo de coordinación para la educación superior en México.	14
1.2. Marco contextual.	20
1.2.1. Los organismos internacionales y la OCDE.	20
1.2.2. Desarrollo regional y política estructural en México.	26
Capítulo 2. Origen del proceso de construcción de las recomendaciones.	29
2.1. Quién es la OCDE.	29
2.2. El ingreso de México a la OCDE.	38
2.3. Proceso de construcción de las recomendaciones.	43
2.4. Necesidades de la economía y de la sociedad mexicana.	44
2.5. Estructura del sistema educativo mexicano y la manera en que estaba respondiendo a las necesidades de la economía y de la sociedad.	47
2.5.1. Estructura del sistema educativo mexicano.	47
2.5.2. Problemática que presenta la educación superior.	48
2.5.3. Desafíos para la educación superior.	52
Capítulo 3. Estructura de la propuesta de la OCDE y recomendaciones asumidas por el gobierno mexicano.	57
3.1. Prioridades cuantitativas.	59
3.2. Equidad.	61
3.3. Pertinencia.	63
3.4. Diferenciación y flexibilidad.	66
3.5. Calidad de la enseñanza superior.	69
3.6. Perfeccionamiento del personal.	71
3.7. Recursos financieros.	74
3.8. Estructura y conducción del sistema.	76
3.9. Sobre los temas que el examen no abordó.	80
Capítulo 4. Impacto de las recomendaciones de la OCDE.	82
4.1. Mecanismos para la evaluación, acreditación y certificación de las universidades públicas al nivel federal.	86
4.2. Perfeccionamiento del personal académico en las universidades públicas, al nivel federal.	93
4.3. Reorganización institucional de las universidades públicas.	94
Capítulo 5. Acuerdos y desacuerdos con el examen de la OCDE.	111
5.1. Origen y características del examen.	111

5.2.	Sustento del examen.	112
5.3.	El diagnóstico que contiene el examen.	113
5.4.	Estructura de la educación superior.	117
5.5.	Calidad de la educación.	118
5.6.	Equidad de la educación.	119
5.7.	Diversificación y flexibilidad.	119
5.8.	Pertinencia.	121
5.9.	El profesorado.	122
5.10.	Financiamiento.	123
5.11.	El gobierno interior de las instituciones de educación superior.	124
5.12.	Las orientaciones sobre las direcciones de cambio.	124
5.13.	Planeación de la educación superior.	125
5.14.	Críticas generales.	126
	Reflexiones finales	129
Anexo 1.	La OEEC	134
Anexo 2.	Instancias directivas de la OCDE.	137
Anexo 3.	Estructura, formas de gobierno, gestión, funcionamiento, tendencias y contexto histórico en que se desarrolló la educación superior mexicana.	145
Anexo 4.	Campos en los que, de acuerdo a la OCDE, las reformas eran manifiestamente necesarias en la educación superior mexicana.	174
	Bibliografía	187

INTRODUCCIÓN

En los países que se insertaron en las nuevas tendencias globalizadoras de la economía, como es el caso de México, la década de los 90 fue la de las transformaciones en las formas de regulación, coordinación y planeación de sus sistemas nacionales de educación superior, a fin de readecuarlas a las nuevas realidades económicas y sociales, tanto nacionales como mundiales.

Dentro de la región latinoamericana, las modalidades de coordinación, como conjunto de dispositivos que regulan las relaciones entre las instituciones, el Estado y la sociedad, han sido analizadas e ilustradas para distintos casos nacionales, pero existe acuerdo en el sentido de que, durante dicho periodo, tuvo lugar un proceso de transformación en el modelo tradicional de coordinación, en virtud de que entró en una fase de agotamiento a partir de la década de los 80, por la irrupción de distintos factores entre los que se encuentran el crecimiento acelerado de los sistemas de educación superior, las crisis fiscales de los gobiernos latinoamericanos y las nuevas formas de operar los estados nacionales.

En dicho contexto, es indispensable considerar a los organismos internacionales como actores en los procesos educativos de los últimos años, tanto por la relación que mantienen con la investigación educativa como por el importante papel que tienen en la determinación de políticas educativas, principalmente en los países en desarrollo, ya que la gran mayoría de las noticias, ensayos, análisis y críticas que emiten, están dirigidos hacia este tipo de países.

Dado que en 1994 el gobierno de Carlos Salinas solicitó a la OCDE un examen sobre las políticas nacionales de educación, principalmente en lo concerniente a la educación superior, el objetivo primordial del presente trabajo de investigación radica en indagar el impacto que tuvieron las recomendaciones de los examinadores de este organismo internacional en las políticas federales e institucionales que se establecieron de 1988 al año 2002 para la reforma de las universidades públicas estatales, en el marco de la modernización nacional de la educación superior.

Cabe mencionar que en el ámbito de la universidad pública privan interpretaciones que pretenden explicar las reformas institucionales como un resultado directo del mandato de las organizaciones internacionales. En este trabajo de investigación asumimos, por el contrario, que en toda elaboración de políticas públicas participan diversos actores y que, por tal motivo, existen mediaciones importantes a nivel nacional que es necesario dilucidar.

Al respecto consideramos que si bien las modalidades y tiempos de las principales políticas relativas a la educación superior y a las universidades públicas estatales se articularon a partir de dinámicas internas del sistema, las orientaciones generales estuvieron determinadas por los planteamientos de los organismos internacionales, especialmente los de la OCDE, ya que durante ese periodo se dio una constante interacción entre los diversos niveles del gobierno mexicano y dicha organización, en virtud de que una de las principales estrategias que se planteó el gobierno para insertar a México al primer mundo fue ingresar a la OCDE por la importancia internacional que tiene como organismo vanguardista que opera con los criterios de los sistemas de interpretación dominantes en el proceso de desarrollo globalizador.

Ello, aunado a un mayor acercamiento con el Banco Mundial y a la alianza comercial con Canadá y Estados Unidos, entre otras, le ha venido dando al país una presencia más consolidada en los foros de análisis y discusión más importantes al nivel internacional; le ha permitido al gobierno mexicano aprovechar las experiencias económicas, técnicas y financieras de los países miembros de la OCDE para su crecimiento económico; contar con condiciones preferenciales para préstamos; participar de

manera activa en las negociaciones del AMI, así como convertirse en el primer país latinoamericano integrado al llamado club de los países más ricos del mundo.

También cabe indicar que los propósitos que motivaron al gobierno de Carlos Salinas de Gortari a solicitar un examen sobre las universidades públicas se debieron a que, por una parte, consideraba que éstas ya no estaban respondiendo adecuadamente a las necesidades de la economía y de la sociedad, siendo que eran las que concentraban una mayor población estudiantil. Por la otra, el gobierno deseaba contar con el examen de esta Organización por tres razones fundamentales: a) como parte de su nueva actitud hacia la eficiencia interna y la interacción global, b) porque sus exámenes son muy apreciados por la calidad de sus análisis y la contribución que aportan al debate político, y c) porque la orientación de sus exámenes en el campo educativo es distinta en varios sentidos a las evaluaciones realizadas por otros organismos internacionales, ya que son más amplios y se esfuerzan por ver en qué medida el sistema educativo responde a las necesidades de la economía y de la sociedad, y cómo puede contribuir a la consecución del desarrollo económico y al progreso social, mientras que las evaluaciones realizadas por otras organizaciones, solamente se limitan a analizar el funcionamiento interno del sistema educativo, así como a evaluar la calidad y eficacia de la enseñanza.

Dado que a la fecha no existe otro trabajo de investigación que haya indagado el impacto que tuvieron las recomendaciones de los examinadores de la OCDE en las políticas federales e institucionales que se establecieron en el periodo 1988-2002 para la reforma de las universidades públicas estatales, consideramos que la presente tesis será de gran utilidad tanto para la sociología de la educación como para la investigación educativa nacional e internacional.

En ese sentido, nuestra aportación al conocimiento se dirige a identificar las convergencias y divergencias que existen entre las políticas educativas sugeridas por la OCDE, las políticas y programas que implantó la SEP en educación a nivel nacional y, en especial, aquellas destinadas a orientar el desarrollo institucional de las universidades públicas estatales, así como los mecanismos empleados para tal efecto.

Otras cuestiones en las que buscamos profundizar son: la naturaleza de la OCDE, cuál fue el origen del proceso de construcción de las recomendaciones, cuál es la estructura de su propuesta para la educación superior y que impacto tuvo sus recomendaciones en las universidades públicas estatales.

La investigación requirió de una amplia recopilación de documentos y un trabajo muy cuidadoso de análisis y comparación de su contenido para identificar los elementos más importantes y desentrañar el sentido y las vías a través de las cuales sus planteamientos influyeron en los cambios observados en las universidades públicas estatales.

La influencia de los organismos internacionales en los sistemas educativos de América Latina es un tema que suscita en la actualidad un intenso debate político y académico que da lugar a visiones antagónicas y reduccionistas.

Es cierto que no es fácil construir un modelo analítico que logre dar cuenta de los complejos procesos desatados por la globalización y la creciente influencia de los organismos internacionales, y que tome en cuenta las confluencias y resistencias que encuentra en actores nacionales. Para avanzar hacia el desarrollo de ese modelo analítico sería deseable a nuestro juicio que existiera un conjunto amplio de estudios descriptivos sobre contextos específicos que puedan dar un sustento firme a la elaboración teórica. Nuestro propósito con esta investigación consiste precisamente en

contribuir a la formación de ese acervo y proponer algunas líneas interpretativas que tendrán que ser profundizadas en ulteriores investigaciones.

En consonancia con este propósito, incluimos en el primer capítulo elementos que dan precisión y rigor a nuestra descripción y que ofrezcan también al lector un marco contextual adecuado para entender los procesos descritos.

El capítulo 2, gira en torno al origen del proceso de construcción de las recomendaciones de la OCDE. Para tal efecto, en primer lugar indaga, a través de documentos emitidos por la OCDE y la Secretaría de Relaciones Exteriores, que es la OCDE, cuándo y por qué surge, quiénes son los países miembro que lo conforman, cuáles son los requisitos que tienen que cubrir los países para obtener su membresía, cuáles son las obligaciones que tienen que cumplir los países miembros, por qué es importante ser miembro de la Organización, por qué es influyente la OCDE, cuál es su esfera de acción, cuál es su estructura interna y presupuesto anual, entre otros.

En segundo lugar, a través de algunos documentos oficiales del gobierno mexicano buscamos precisar cuándo y por qué ingresa México a dicha Organización, cuáles son las obligaciones que tiene que cumplir como país miembro, y cuáles son las razones por las que la OCDE está ejerciendo una influencia directa e indirecta en la determinación de las políticas nacionales de educación superior.

Asimismo, se señalan las razones por las que, de acuerdo a los documentos de la OCDE y de las autoridades mexicanas, se llevó a cabo el examen de las políticas nacionales de educación, así como la estrategia que dicho organismo internacional siguió para la elaboración del mismo, los resultados del examen en cuanto a las necesidades de la economía mexicana, la forma como está organizado y se está conduciendo el sistema de educación superior mexicano y la problemática que dicho sistema presenta.

El capítulo 3, presenta de manera amplia la estructura de la propuesta de las recomendaciones que los examinadores de la OCDE efectuaron al gobierno mexicano para la reorganización de la educación superior, así como una contrastación entre las sugerencias de la OCDE y el documento emitido por la SEP, en donde se señalan cuáles fueron asumidas en las políticas educativas internas.

Asimismo, a fin de dilucidar la parte de la propuesta de la OCDE, que converge con las nuevas políticas mundiales sobre educación superior, añadimos un análisis sobre los aspectos concordantes con la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI; Visión y Acción*, documento que fue aprobado en la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, organizada por la UNESCO del 5 al 9 de octubre de 1998, en París.

Al respecto, consideramos que dicha comparación se hace necesaria por varias razones. En primer lugar, porque la UNESCO es uno de los organismos internacionales que más relación tienen con el ámbito educativo mexicano. En segundo lugar, porque la UNESCO es un organismo internacional intragubernamental del sistema de la Organización de las Naciones Unidas directamente relacionado con la educación, lo cual lo convierte en un referente obligado a considerar en los análisis comparativos, no obstante el papel cada vez más destacado que desempeñan el Banco Mundial y la OCDE en la consulta y diseño de las políticas educativas, principalmente de los países en desarrollo, en virtud de que son tanto sujetos como objetos de la globalización.

Asimismo, se considera relevante la contrastación, porque la UNESCO, el Banco Mundial y la OCDE, entre otros, son organizaciones internacionales que no sólo cooperan entre ellas, sino también compiten en materia de diseño de políticas y recomendaciones para el nivel de educación

superior, ya que están expuestas a los retos que imponen los procesos asociados con la globalización y la regionalización del desarrollo social y económico.

En cuarto y último lugar, este ejercicio analítico es indispensable porque, si bien el documento de la UNESCO se emitió con un alcance diferente al de la OCDE, ya que el primero establece los lineamientos generales de las nuevas políticas mundiales de educación superior mientras que el de la OCDE está dirigido hacia un ámbito específico como es la educación superior mexicana, es importante conocer el grado de convergencia entre ambas posturas.

Sin embargo, cabe mencionar que si bien existe cierto desfase en la fecha de emisión de estos documentos, el de la UNESCO no fue producto de un evento que se gestó y finalizó en octubre de 1998, sino que fue la culminación de un proceso iniciado por este organismo internacional en 1995 sobre los cambios y desarrollos que debían darse en el ámbito de la educación superior, en virtud de que, en el transcurso de los años noventa del siglo XX, con ellos se abrió un amplio debate sobre los problemas de la educación superior en el mundo, tanto en los ámbitos de definición de políticas públicas nacionales, como en el terreno de los organismos internacionales de fomento educativo.

Por lo anterior, dado que los organismos internacionales a pesar de ser autónomos se vinculan entre sí por ser instancias de consenso internacional, es evidente que los representantes gubernamentales de los países miembros de la OCDE tenían conocimiento de la *Declaración Mundial*, más aún porque fue firmada por todos los países del orbe en tanto miembros de la ONU.

El capítulo 4, analiza el impacto que tuvieron las recomendaciones de la OCDE, y por tanto se refiere de una manera más amplia y profunda a las modalidades particulares con las que se implantaron dichas políticas tanto al nivel federal como institucional, poniéndose énfasis en sus efectos en las universidades públicas estatales.

El capítulo 5, aborda las principales críticas al examen realizado por la OCDE tanto en términos del origen, características y sustento del examen, como su diagnóstico sobre la educación superior mexicana, la calidad de la educación, equidad, diversificación y flexibilidad, pertinencia y financiamiento, entre otros.

En las conclusiones, rescatamos las reflexiones más significativas a las que nos ha conducido esta investigación de corte descriptivo sobre el impacto de los planteamientos de la OCDE en las universidades públicas estatales de México.

Una vez que hemos señalado en la presente introducción cuál es nuestro objeto de estudio, la importancia que reviste y la estructura que tiene nuestro trabajo de investigación, en el siguiente capítulo habremos de iniciar con el esclarecimiento de nuestros términos tanto conceptuales como contextuales.

CAPÍTULO I. UN MARCO DE REFERENCIA.

En este capítulo perseguimos, con fines de rigor, un doble objetivo. Por una parte, como puntos de referencia, deseamos esclarecer el significado que damos al concepto de política pública en la medida en que el principal objetivo de estudio radica en analizar el impacto que tuvieron los planteamientos de la OCDE en las políticas públicas del gobierno federal, tendientes a la reforma de las universidades públicas estatales en el periodo que va del año de 1988 a 2002.

Asimismo, presentamos de manera sintética el modelo de coordinación que introduce Javier Mendoza a partir de otros autores para explicar los principales cambios observados en las políticas de educación superior durante el periodo sujeto a estudio. Cabe subrayar que estos elementos son utilizados como puntos de referencia, las más de las veces de manera implícita en la narración de los procesos que describimos.

Por otra parte, el segundo objetivo consiste en presentar un marco contextual que nos permitirá entender la naturaleza de la intervención de la OCDE en las políticas de educación superior en México.

Para tal fin incluimos en la primera parte consideraciones fundamentales en torno a los organismos internacionales, así como una caracterización de la OCDE y del lugar que ocupa en el horizonte de los organismos internacionales que intervienen en el ámbito de la educación.

En la segunda parte del marco contextual, buscamos dar a luz sobre el significado que la OCDE otorga al desarrollo regional y a la política estructural, referidos específicamente al caso de México.

1.1. ALGUNOS PUNTOS DE REFERENCIA.

1.1.1. El concepto de políticas públicas.

Para aclarar el concepto, nuestro referente teórico de “*política*” está fundamentado en la interpretación de Valenti y Del Castillo, la cual hace alusión al concepto “*policy*” o campo de opción de estrategias de decisión y de acción para resolver los problemas de Estado.¹

Conforme a estos autores, toda política, en un contexto liberal y democrático, tiende a ser pública en dos sentidos:²

¹ Los otros conceptos que se relacionan con éste con significados distintos cada uno son *polity* (que se refiere al Estado como sistema jurídico), *politic* (que alude al poder y, por tanto, a los intereses, conflictos y representaciones políticas) y *policies* (cursos de acción respecto a problemas determinados).

² Valenti Nigri, G. y del Castillo, G. (1997). “Interés público y educación superior: un enfoque de política pública”, en Alejandro Mungaray y Giovanna Valenti (coords.), *Políticas públicas y educación superior*, México: ANUIES, p. 96

- Son conocidas públicamente en virtud de que los ocupantes del gobierno están obligados a dar cuenta pública de sus decisiones y acciones.
- Expresan generalmente preferencias de políticas agregadas del público ciudadano en diversas materias.

Dado lo anterior, en nuestro trabajo de investigación hemos de considerar las *políticas públicas en educación superior* como los cursos de acción que han venido pactando los distintos actores que tienen poder de decisión en este nivel del sistema educativo nacional, principalmente en las universidades públicas, pero que han sido dirigidas e instrumentadas por el gobierno de la República.

Ello hace necesario llevar a cabo una precisión conceptual sobre los términos gobierno y Estado que, para el desarrollo del presente estudio, tendrán un centro de gravedad diferente y estarán referidos a lo siguiente, con base en las reflexiones de Levy:³

- *Estado*, representa un concepto más extenso y menos transitorio, así como dimensiones sociales y económicas más amplias. En él, están comprendidos el territorio y la población, por lo que la sociedad es parte integrante del mismo en cuanto sociedad civil.
- *Gobierno*, se refiere a lo administrativo y a lo formalmente político, es decir, a una administración en particular o a la rama superior del poder ejecutivo, especialmente en los sistemas parlamentarios. Es la cabeza del Estado y abarca a sus tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

En cuanto a la distinción mencionada, Mendoza piensa que es útil llevarla a cabo porque permite diferenciar las políticas de gobierno de las que conciernen al Estado. Ilustrándonos en ese sentido, indica que las primeras son formuladas e instrumentadas por las administraciones gubernamentales ya que es el órgano de la sociedad que conduce sus asuntos públicos, mientras que las segundas son políticas de largo plazo surgidas mediante acuerdos que tienen su expresión en algún instrumento legislativo. En lo tocante a las políticas gubernamentales en educación, indica que no necesariamente dan continuidad a los programas educativos que, por su naturaleza, tienen impactos en el mediano y largo plazos.⁴

El hecho de considerar las *políticas públicas* en educación superior como los cursos de acción que han venido pactando los distintos actores que tienen poder de decisión en este nivel del sistema educativo nacional, también nos sitúa en la necesidad de definir el sentido de los siguientes términos: *pactar* y *actores*.

El significado de *pactar*, de acuerdo a las reflexiones de Mendoza, estará dando por sentado que las políticas públicas en las sociedades democráticas son resultado de consultas o acuerdos entre el gobierno, las instituciones sociales y los ciudadanos, pacto que puede asumir distintas formas dentro de su *continuum* imposición-consenso, lo que se relaciona con el grado de legitimidad de las políticas en operación, en el sentido de la sociedad.⁵

³ Levy, Daniel C. (1995). *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*, México: UNAM/CESU-Flacso-Porrúa, pp. 52-58

⁴ Mendoza Rojas, Javier (2002). *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, México: CESU/PORRUA, Colección problemas educativos de México, pp. 21-22

⁵ Mendoza Rojas, Javier (2002). Op. cit., p. 20

Respecto al concepto *actores*, queremos indicar que si bien de acuerdo a la teoría de la acción social está referido de manera general a los actores sociales o sujetos que participan en una sociedad realizando acciones que tienen distinto grado de importancia, en el presente trabajo de investigación no abordaremos a los actores que realizan acciones mecánicas aprendidas de manera aislada sino solamente aquellos que están llevando a cabo acciones conscientes y deliberadamente colectivas. Dentro de este grupo, no centraremos nuestra atención en aquellos actores que se limitan a una interpretación que explica a la sociedad en términos de clase o de estratos, sino únicamente a los que abarcan a más de una clase y se agrupan alrededor de la planeación, evaluación y conducción del sistema de educación superior.

Otra cuestión importante a mencionar sobre las *políticas públicas*, es que tienen que transitar por tres etapas. Para hablar de ellas, hemos de referirnos a Pressman y Wildavsky ya que, si bien existe una literatura basta sobre el tema, estos teóricos norteamericanos no sólo fueron de los pioneros que llevaron a cabo estudios sobre la implantación de políticas públicas en la década de los 70 sino que, además, consideramos siguen siendo los más ilustrativos al respecto en virtud de que destacaron y percibieron la importancia que tiene la implantación, y no sólo el diseño, para el éxito de una política pública, y los factores que inciden en la instrumentación de una política y que ocasionan su fracaso.

De los planteamientos que llevaron a cabo y que cabe destacar, es que, de acuerdo a estos teóricos, toda política pública hace alusión a tres momentos principales.⁶

El primero de ellos, que es el de la formulación de la política, corresponde a la etapa previa a su concreción y comprobación, así como a la ocasión en que cualquier política es normada como hipótesis de relación causal entre acciones humanas.

El segundo, referido a la implantación, está remitido al proceso de la instrumentación de la política en el mundo social, el cual transcurre mediante una acción conjunta compleja entre los principales actores que participan en su diseño, a fin de establecer y realizar intencionalmente la conexión causal (“si X, entonces Y”).

El tercer instante, que es el de su efecto último esperado, se relaciona con la etapa en donde se realiza una evaluación de los logros alcanzados por la política instrumentada. Si en este proceso no surgen defectos o incumplimientos, se considera que esa política es exitosa; de no ser así, se estima que es un fracaso porque quebrantó el nexo causal que tiene, del cual hemos aludido en el párrafo anterior.

Conforme a Pressman y Wildavsky, en un sentido amplio lo que se implanta es la hipótesis causal de la política; en cambio, en un sentido circunscrito, lo que se instrumenta es el objetivo o evento aún irrealizado, que se espera y calcula como efecto último de un proceso causal que se ha venido poniendo en marcha en determinadas condiciones iniciales, a través de cadenas de acciones conjuntas complejas.

Hay así un doble sentido en este acontecimiento. Por una parte, es el proceso de convertir un mero enunciado mental (por ejemplo una legislación, o también un plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo; por la otra, es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo abstracto, un efecto probable, en una realidad efectiva o concreta.

⁶ Pressman, Jeffrey L., y Wildavsky, A. (1973). *Implementation*, Berkeley: Berkeley University Press, pp. XV-XVI.

Respecto al segundo proceso, estos teóricos consideran que existen dos tipos de factores que podrían afectar el resultado final de la implantación de una política. Uno de ellos es la multiplicidad de participantes y perspectivas, y el otro es la multiplicidad de decisiones y los puntos de decisión.

La multiplicidad de participantes y perspectivas, es un factor que está referido a que, como existen diferentes individuos y organizaciones -tanto gubernamentales como civiles- que poseen jurisdicción sobre la materia de la política o su implantación, los resultados dependerán de la percepción que tengan estos participantes sobre el impacto de dicha política en sus intereses particulares (si serán reforzados o debilitados en el proceso), la forma en que lleven a cabo empíricamente el proceso, así como de la actitud y grado de compromiso que mantengan ante tal política en las distintas etapas de su instrumentación. Por tal motivo consideran necesario que cualquier investigación empírica que se realice sobre la acción conjunta en la implantación de una determinada política contemple lo siguiente:

- Conocer las instancias gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en la implantación de la misma.
- Determinar la importancia que tienen dichos actores en el desarrollo de las acciones concernientes.
- Identificar la “perspectiva y principales objetivos” de estos actores dentro del proceso.
- Identificar su “sentido de urgencia” (o necesidades) en el desempeño de sus actividades de colaboración.

Sin embargo piensan que, para que haya una mejor comprensión de este movimiento que transcurre de “la simplicidad a la complejidad”, es necesario que el investigador tenga conocimiento de las distintas perspectivas de los participantes en el transcurso de la implantación de dicha política, y de los mecanismos que han utilizado tanto para su instrumentación como para compatibilizar sus diferencias y encontrar arreglos estabilizadores de cooperación, exigencia que es ineludible cuando la divergencia entre los participantes está más polarizada en algún punto en particular.

En cuanto al segundo factor que puede afectar el resultado final de la instrumentación de una política, la multiplicidad de decisiones y los puntos de decisión, para Pressman y Wildavsky está referido a la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa, que conlleva todo proceso de implantación y que, de no obtener el consenso de cada uno de los actores participantes, no permitirán que pueda seguir adelante interrumpiendo o desviando el rumbo previsto. Por tal motivo, consideran necesario que las investigaciones que se lleven a cabo al respecto tomen en consideración lo siguiente:

- Conocer las decisiones de colaboración que son indispensables para que la implantación de la política avance.
- Identificar los actores personales o las organizaciones cuya intervención en los diversos puntos de decisión sea indispensable para la implantación de la política por razones económicas, políticas, ideológicas, etc., así como aquellos que puedan ser calificados de “independientes” en el sentido estricto.
- Identificar los puntos de coincidencia real entre los actores y dicha política.

De los elementos que pueden incrementar la probabilidad de éxito o fracaso final de una política gubernamental, señalan los siguientes:

- El porcentaje de consenso que haya por parte de los participantes; a mayor coincidencia entre sus perspectivas y necesidades, será mayor la probabilidad de éxito.
- El número de eventos aprobados por los participantes. Si las negociaciones y decisiones no conducen a discusiones ni vetos, la implantación de una política será más fluida y exitosa.
- Las acciones planeadas para su implantación. Esto es que será más exitosa si no hay retrasos en el tiempo programado para tal efecto.
- La *posición que asuman* los participantes: a) *la dirección* de su preferencia (su posición a favor en contra) y b) *la intensidad* de su preferencia (su dedicación o indiferencia).
- Los recursos disponibles (si son muchos o pocos) y la magnitud del monto que están dispuestos a invertir para influir en las decisiones.
- El número de participantes independientes en las decisiones (a mayor número, será superior la probabilidad de éxito de una política).

Sin embargo opinan que, en la base de todas estas consideraciones, el factor último del éxito o fracaso de una política se encuentra en la “teoría causal” o relación entre las condiciones iniciales y las consecuencias esperadas, aunque piensan que nunca habrá una política o una implantación perfecta porque la complejidad, el desencuentro, el conflicto, y lo imprevisible, entre otros, son características de la vida social misma ya que el régimen federal provoca incumplimientos de las políticas federales dado el carácter político que tienen los procesos de su implantación:⁷

- Tratan de articular la verdad, con el bien y la felicidad, pero no existe una ciencia, modelo o teorema que permita lograr este fin último porque la acción gubernamental tiene límites y no puede ser transformada utópicamente en un punto de resolución final de los problemas de la sociedad.
- La centralización del poder, argumentada frecuentemente como una estrategia necesaria para corregir la fragmentación y la debilidad de los poderes de un sistema federal, no sólo es más improductiva sino que también es incapaz de resolver los problemas numerosos y agudos que un federalismo inhibido o menoscabado termina, en revancha, por provocar y dejar crecer.
- Los defectos de la implantación atestiguan la vitalidad de los valores de la democracia pluralista ya que una implantación perfecta, por el contrario, exigiría controles pormenorizados tan autoritarios, que el sentido liberal-democrático del gobierno federal quedaría aniquilado.

Otro de los teóricos de la época de Pressman y Wildavsky que cabe mencionar, es Derthick, por ser también muy ilustrativa sobre las razones por las que no existen políticas públicas ni instrumentaciones perfectas. De sus aportaciones vigentes al respecto, cabe mencionar las siguientes:⁸

⁷ Pressman, Jeffrey L., y Wildavsky, Aaron (1973). Op. cit., p. 162.

⁸ Derthick, Martha (1972). *New Towns In-Town: Why a Federal Program Failed*, p. 84

- El gobierno federal tiene una capacidad limitada para influir en las acciones de los gobiernos locales y su tendencia a proyectar metas ideales y, aunque actúe exitosamente al nivel político con los gobiernos estatales y locales (en el sentido de ofrecer incentivos en forma de subsidios y determinar las condiciones de su entrega, así como también conocer suficientemente la política local con el fin de determinar cuáles pueden ser los incentivos idóneos y necesarios para canalizarlos oportunamente hacia los centros del poder local), ningún programa federal podrá alcanzar nunca un éxito total.
- Los gobiernos estatales y locales no mantienen una articulación ágil y subordinada al gobierno federal (una adaptación recíproca y enriquecedora de las perspectivas federal y local), por lo que existen resistencias e indiferencias de autoridades y grupos de nivel local en el momento en que se pone en operación una política de gobierno.
- La estructura de las relaciones intergubernamentales y la capacidad del sistema federal de gobierno. Es decir, el factor causal del desvío o del fracaso de las políticas se encuentra en las limitadas capacidades del gobierno federal y no en la idiosincrasia presidencial o en las posiciones ideológico-políticas de los partidos, por lo que la base del problema está en la estructura institucional y no en las diferencias de personalidades y de orientaciones.
- La perspectiva federal, por su escala de jurisdicción (de gobierno central) y su lejanía de la ejecución material de los programas nacionales, proyecta objetivos que trascienden los asuntos singulares de las localidades (los cuales generalmente desconoce) expresando objetivos innovadores y universales, así como también proyecta objetivos supuestamente capaces de sacudir la rigidez y hasta la mezquindad del arreglo de los intereses, usos y poderes locales.
- La idea cultural del gobierno central como “activista social” es paradójicamente una de las fuentes de su ineficiencia.

Para finalizar con el tema de las políticas públicas, cabe mencionar que, con base en los referentes teóricos de Pressman, Wildavsky y Derthick, nuestro trabajo de investigación buscará indagar sobre lo siguiente:

- Cuáles son las recomendaciones llevadas a cabo por los examinadores de la OCDE al gobierno mexicano, así como dilucidar la parte de la propuesta que converge con la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI; Visión y Acción*, documento que fue aprobado en la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, organizada por la UNESCO del 5 al 9 de octubre de 1998.
- Analizar la parte de la propuesta llevada a cabo por los examinadores de la OCDE, que converge con las nuevas políticas de educación superior iniciadas por el gobierno salinista.
- Conocer las nuevas políticas que se han venido implantando en las universidades públicas estatales al nivel federal e institucional desde el inicio del gobierno salinista, así como su convergencia con las recomendaciones efectuadas por los examinadores de la OCDE.

- El mecanismo que ha venido empleando el gobierno federal para modernizar a las universidades públicas estatales.
- Las principales críticas que efectuaron algunos expertos en investigación educativa sobre las políticas recomendadas por los examinadores de la OCDE.

1.1.2. Modelo de coordinación para la educación superior en México.

Está fundamentado en la interpretación de Mendoza, quien al respecto señala que este nuevo modelo de coordinación pasó a sustituir en Latinoamérica a los paradigmas de *administración benevolente* y de *control burocrático político* poniendo ahora su foco de atención en la valoración, por parte del Estado, de los procesos y resultados de las instituciones y sus programas.

En cuanto a la *coordinación político-administrativa* o de *control burocrático político*, Mendoza indica que fue el modelo imperante en las décadas de los 60 y 70 en Europa occidental, los países socialistas y latinoamericanos, y que subyace en la concepción de que el Estado tiene una gran capacidad racionalizadora y planificadora para encauzar el desarrollo de la educación superior, de acuerdo con los objetivos planteados por él. Por tal motivo, tiene como característica que desde el centro se diseñan las políticas y se definen las estrategias y los instrumentos.⁹

En el caso particular de México, considera que pese al carácter formalmente descentralizado de la educación superior por el componente básico del sector universitario, la cultura política centralista coadyuvó tanto a la definición de políticas desde los organismos centrales como al predominio del subsidio federal sobre los subsidios estatales, lo cual ha ocasionado que las instituciones giren en torno a las políticas establecidas centralmente por el gobierno federal.

Respecto al *modelo de administración benevolente*, Mendoza se basa en los planteamientos teóricos de Brunner para mencionar sus principales características:¹⁰

- Es aquel en que el Estado financia la educación superior pública a través de una fórmula a la vez paternal e indulgente que asignaba recursos presupuestarios de manera creciente pero desvinculada de cualquier consideración de calidad, equidad o eficiencia.
- El funcionamiento del modelo descansa tanto en las relaciones políticas entre los gobiernos y las jerarquías académicas como en la autonomía corporativa de las universidades, dentro de un tejido de redes político-clientelares que opera en los distintos niveles del sistema, desde el institucional hasta el nacional.
- Fue el tipo de relación entre el Estado y la universidad que caracterizó a los sistemas latinoamericanos hasta la década de los 80 y que, en la actualidad, ha tenido dos grandes desenlaces: en algunos países se halla en situación de crisis no resuelta, mientras que en otros ha sido sustituido por el de la evaluación estatal.

⁹ Se refiere al artículo de Brunner, José J., (1993). "Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato", disponible en Hernán Courard (ed), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Chile: Flacso, pág. 60

¹⁰ Mendoza Rojas, Javier (2002). Op. cit., pp. 27-28

- Entre sus efectos nocivos se encuentran la carencia de estímulos para realizar innovaciones, la ausencia de mecanismos de evaluación de la calidad, la poca responsabilidad social de las instituciones y la proliferación de instituciones privadas –muchas de ellas mal llamadas universidades- sin ningún control por parte del gobierno y la sociedad.

Si bien para Brunner este modelo en México amplió notablemente los recursos financieros de la fuente federal, tuvo el inconveniente de que, al mismo tiempo, liberó al desarrollo del sistema tanto de las presiones locales de la demanda social como de la iniciativa de las fuerzas actuantes en las instituciones.

En lo tocante al actual paradigma de regulación de la educación superior, conocido como *modelo de coordinación mediante la evaluación estatal*, Mendoza indica que su foco de atención radica en que el Estado es quien debe valorar los procesos y resultados de las instituciones y de sus programas.

Basándose en los planteamientos teóricos de Neave, menciona que el Estado evaluador se define como “una racionalización y una redistribución general de funciones entre el centro y la periferia, de manera tal que el centro conserva el control estratégico global, por medio de palancas políticas menores en número, pero más precisas, constituidas por la asignación de misiones, la definición de metas para el sistema y la operación de criterios relativos a la calidad del producto”.¹¹ Asimismo, señala que detrás de esta noción subyace el cuestionamiento tanto a la planeación tradicional, entendida como ingeniería educativa centralizada, como a la capacidad autónoma de las comunidades académicas para realizar los cambios que los nuevos tiempos demandan.

Tomando como fundamento las propuestas de Cox, describe la estrategia de “jardinería” que caracteriza a este modelo y que consiste en el desarrollo de una planeación flexible y a distancia que hace un uso amplio de los instrumentos de información e incentivos y que, fundamentalmente, confía en el desarrollo de los sistemas nacionales a partir de una coordinación-regulación descentralizada que pone acento en las capacidades endógenas de las diferentes unidades y trata de encontrar equilibrios graduales más enriquecedores en vez de definir e implementar tales equilibrios en la capacidad del organismo planificador central.¹²

Asimismo menciona que en esta estrategia se superan los controles burocráticos que acompañan las estructuras de planeación pesadas y que buscan un control total de las variables en juego. A diferencia de ello, acota Mendoza, se parte de los supuestos de que el conocimiento y el manejo del objeto de planeación son inciertos y de que más que pretender una regulación centralizada, la planeación estratégica debe partir de la capacidad de autorregulación del sistema de educación superior y de cada una de las instituciones que lo conforman. En dicho marco, expone que las instancias gubernamentales juegan el papel de evaluadoras.

Por último, menciona que en los años recientes ha surgido prácticamente en todos los países alguna modalidad de coordinación de los sistemas de educación superior mediante la evaluación estatal, y que la tendencia apunta a configurar sistemas regidos por una regulación flexible que permita al Estado ejercer un control a distancia sobre un sistema descentralizado y conformado por instituciones autónomas y diversas, para lo cual el estilo de conducción estatal hace uso de instrumentos de incentivos, de la información y de contratos con las instituciones para la

¹¹ Se refiere a la obra de Neave, Guy (1990). “La educación superior bajo la evaluación estatal. Tendencias en Europa Occidental”, México: *Universidad Futura*, vol. II, núm. 5, p. 8

¹² Se refiere a la obra de Cox, Cristian (1993). “Políticas de educación superior: categorías para su análisis”, en Hernán Courard (ed), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Chile: FLACSO, p. 120

canalización de recursos, en una lógica competitiva. Con ello, se propende a que la sociedad cuente con una diversificada educación superior eficiente, de calidad y que tienda a la equidad mediante las siguientes funciones estratégicas:¹³

- El establecimiento de normas para la creación y el funcionamiento de las instituciones.
- Instancias técnicas autónomas que vigilen el cumplimiento de las regulaciones generales y los fines y objetivos institucionales.
- Mecanismos de evaluación y acreditación que aseguren la calidad y eficiencia de las instituciones, y a su vez den fe pública de su desempeño.
- Políticas públicas para la promoción de la educación superior.

Así, mientras el Estado flexibiliza sus controles de carácter administrativo frente a las instituciones, se fortalece su capacidad de conducción real del sistema a través de la instrumentación de programas que combinan la evaluación, la asignación diferencial de los recursos a personas e instituciones y la inducción hacia una mayor competitividad:

...El énfasis se traslada de los procesos a los resultados, y cada vez más se diseñan mecanismos para valorar a estos últimos. En el modelo, obviamente, se redefine la autonomía de las universidades, en cuanto que pueden hacer uso de ella, pero con las nuevas reglas del juego establecidas por el Estado.¹⁴

En el caso particular del nuevo *pacto social* entre el Estado y las universidades que empieza a aflorar a partir de la década de los 90, Mendoza señala que éste ya no radica en una regulación *burocrática* (que buscaba gobernar el sistema mediante leyes y reglas sin que los organismos centrales de la administración tuvieran capacidad de supervisar su cumplimiento o la aplicaran discrecionalmente), ni tampoco en una coordinación *política* (que pretendía incidir en los sistemas de educación superior mediante una negociación corporativa exenta de mecanismos transparentes que regulen la participación de los distintos actores para el debate público de los asuntos trascendentes) o en una regulación *profesional* (que tenía incidencia del cuerpo académico sobre las decisiones del gobierno en el manejo del sistema).

Ahora, de acuerdo con este autor, más bien se trata de una coordinación basada en nuevas formas de financiamiento y la adopción de controles de calidad y eficiencia con concreciones particulares en cada país, la cual se está definiendo no sin contradicciones, resistencias y, en ocasiones, ambigüedades. Sin embargo, el elemento común que forma parte sustantiva del mismo, es el establecimiento de mecanismos de evaluación y acreditación, los cuales constituyen los instrumentos medulares de las propuestas de cambio en la década y está llevando a una “regulación indirecta” de las universidades.

Asimismo menciona que, en las nuevas formas empíricas de coordinación, se destaca el rol evaluativo del Estado que, junto con el reconocimiento de la autonomía y la diversidad de las instituciones de enseñanza superior, se encarga de promover la evaluación y la autoevaluación de las acciones y los resultados de las universidades.

Por último, indica que la formulación de estas nuevas políticas tienen gran correspondencia con las políticas aplicadas en otros países, derivadas de la transición del Estado benefactor al Estado evaluador que representa, en términos de la CEPAL, una alternativa a la reglamentación

¹³ Mendoza Rojas, Javier (2002). Op. cit., pp. 30-31

¹⁴ Mendoza Rojas, Javier (2002). Op. cit., p. 31

burocrática minuciosa y ofrece a las instituciones una mayor autonomía en la definición, organización y desempeño de sus actividades.

En lo tocante a las intencionalidades del Estado evaluador, Mendoza expone que si bien al interior de cada país se está configurando una modalidad específica de coordinación del sistema de educación superior, y los elementos correspondientes teóricamente a los diversos modelos reseñados se están articulando de manera singular, existen rasgos comunes y políticas similares para la conducción de los sistemas:

... Sin desconocer las diferencias nacionales y las particularidades históricas, en la primera mitad de la década de los noventa se conforman nuevos patrones de relación entre las universidades, el Estado y la sociedad, junto con nuevos mecanismos de gestión de la educación superior... Las formas de gestión que están emergiendo comparten en lo general elementos del Estado evaluador, y sus diferencias están en función de las finalidades de las políticas públicas que se diseñan en cada caso para promover la evaluación...¹⁵

Basándose en los análisis comparativos de Betancur, Mendoza da a conocer las siguientes variantes identificadas por dicho teórico y que consisten en las siguientes:¹⁶

- Cambio estratégico:** Implica la voluntad del Estado de promover cambios institucionales que se articulen con el modelo de desarrollo delineado. Las herramientas fundamentales son los sistemas de premios y sanciones, los cuales están vinculados a los resultados obtenidos (de ahí que se destaque la evaluación de resultados).
- Ordenamiento funcional:** El propósito final es establecer correctivos al funcionamiento del sistema y a los mecanismos de planeación de la educación superior, sin mayores pretensiones de reconfiguración estructural de las instituciones. La evaluación se liga al financiamiento incrementalista, más un plus que se distribuye en función de los resultados de la evaluación. También se utiliza como un instrumento correctivo de situaciones de expansión anárquica de las universidades privadas.
- Control político:** La intencionalidad es disciplinar a las instituciones de educación superior y, en particular, a las universidades públicas autónomas por medio del control sobre los actores universitarios en virtud de que tradicionalmente han sido resistentes a la intervención estatal en las decisiones de política universitaria.
- Distribución presupuestal:** Promueve la evaluación para la asignación del financiamiento público a cada una de las unidades del sistema de educación superior con propósitos que pueden ser diversos: lograr una mayor objetividad y racionalidad en la distribución de los recursos, aligerar al Estado de las presiones corporativas a que tradicionalmente ha sido sometido (instituciones, gremios y sindicatos) u orientar al sistema en la dirección de los fines determinados por el Estado.

¹⁵ Mendoza Rojas, Javier (2002). Op. cit., p. 41

¹⁶ Se refiere a la obra de Betancur, Nicolás (1995). *El Estado evaluador en la educación superior*, Montevideo: documento del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, septiembre.

Mejoramiento de la calidad:	La intencionalidad es la búsqueda de la excelencia académica de los procesos y productos universitarios por sí misma, sin supeditarla a objetivos políticos. Este propósito es el más comúnmente proclamado por los diseñadores de políticas del sector. Los resultados de la evaluación no se ligan de manera directa con las políticas de financiamiento ni se realizan en la lógica de premio-castigo.
Responsabilidad Pública:	Su propósito es que las instituciones de educación superior rindan cuentas al Estado y a la sociedad de la calidad, pertinencia y eficiencia de sus productos como medio de garantizar el nivel de los mismos. Es el típico modelo de acreditación centrado en la <i>accountability</i> , término cada vez más conocido en el medio.
Contracción del Estado:	El Estado evaluador sería la expresión, en el ámbito de la educación superior, de las ideas neoliberales. Sin embargo, su retraimiento en el sostenimiento y conducción de este nivel educativo plantea nuevas tareas que requieren procedimientos de racionalización, como es la evaluación, la diversificación de fuentes de financiamiento y la apertura de mecanismos de mercado.

Al respecto Mendoza indica que esta tipología de los nuevos modelos de coordinación está referida a tipos ideales con fines analíticos. Si bien para este pensador las experiencias de cada país presentan elementos de más de uno de ellos, en el caso de México el establecimiento de mecanismos de evaluación de la educación superior ha tenido distintas intencionalidades declaradas y ocultas. Sin embargo, considera que a las alusivas al propósito manifiesto de mejoramiento de la calidad, la pertinencia, la eficiencia y la eficacia del sistema de educación superior, habría que añadirle otras variantes no menos importantes que corresponden a los modelos de distribución presupuestal, control político y ordenamiento funcional.

Para finalizar con el presente tema Mendoza señala que, en los nuevos mecanismos de regulación de la educación superior, la evaluación y la acreditación son considerados como medios estratégicos para que las instituciones de dicho nivel educativo den una mejor respuesta a los retos de un mundo que se transforma aceleradamente. También señala que tales procesos pueden combinar distintas intencionalidades asociadas a diversos modelos de Estado evaluador. Entre las razones que explican el énfasis puesto en estos procedimientos se encuentran las siguientes:¹⁷

- El crecimiento y la diversificación de los sistemas de educación superior como fenómeno mundial que, aunado a la disminución de los recursos públicos canalizados, generó problemas estructurales relativos a la calidad educativa y a la forma de operar de las instituciones.
- La inoperancia del modelo burocrático centralizado de planeación universitaria (desvanecimiento de la fe en la planeación impulsada en los años de la expansión) y el reconocimiento de la incapacidad de los gobiernos de mantener una supervisión directa de la educación superior fincada en procedimientos administrativos.
- El creciente cuestionamiento de la sociedad y de los gobiernos a la forma como operan las universidades, junto con una pérdida de confianza creciente hacia su capacidad autónoma de transformación.

¹⁷ Mendoza Rojas, Javier (2002). Op. cit., p. 45

- El cambio en la orientación de la valoración social al destacar valores como la calidad de los productos, la competencia, la responsabilidad pública, la transparencia y la eficiencia.
- La nueva fase de la globalización mundial y de integración regional que impulsa a los países a establecer procesos homologables para la movilidad de personas y de profesionales.
- La transición hacia economías basadas en el conocimiento y la tecnología, que demandan a las universidades el cumplimiento de nuevos papeles más vinculados con el mercado laboral y el sector productivo.

Asimismo menciona que si bien la evaluación y la acreditación son procesos que están relacionados y cuya práctica se entrecruza, cada uno de ellos tiene su especificidad derivada de los objetivos que persigue: mientras que la evaluación es más un diagnóstico que conduce a la acción por parte de la propia institución, resultado del autoconocimiento producido, la acreditación constituye una constancia de credibilidad por parte de la sociedad y del público demandante de los servicios educativos.

En cuanto a este último concepto, indica que aunque la acreditación usualmente se asocia a la autorización oficial o a un acto de fe pública que la sociedad otorga a las instituciones educativas o a programas académicos, el término que viene prevaleciendo en el nivel internacional está asociado al reconocimiento público que la sociedad otorga a las instituciones de educación superior, independientemente del grado de participación que el gobierno tenga en este proceso.

También señala que aunque discursivamente se otorgue el mismo peso a ambas dimensiones, en la transición hacia nuevas formas de regulación de la educación superior la que está ganando terreno es la dimensión extrínseca de la calidad.

Dado que al respecto la incógnita se encuentra en saber si la evaluación de la calidad debe concentrarse en las apreciaciones de los actores internos (académicos e instituciones universitarias) o debe estar determinada por las exigencias de actores externos, Mendoza menciona que el reto de los nuevos modelos de regulación de la educación superior está en la articulación de los diversos intereses que impulsan la evaluación y la acreditación, así como en el diseño de los mecanismos negociados que den cabida a las expectativas de los distintos actores internos y externos a la universidad.

Para tal efecto, expone que los gobiernos están buscando establecer tanto acuerdos políticos en los que se logre un equilibrio entre los mecanismos de autorregulación de los sistemas académicos y científicos, como los mecanismos para inducir a las instituciones a que desarrollen programas acordes con el proyecto de desarrollo y las exigencias de los usuarios (estudiantes y empleadores principalmente) con el fin de contar con servicios de calidad que respondan a sus expectativas, pero que ello implicará una limitación a la autonomía universitaria, o al menos una redefinición de sus alcances.

1.2. MARCO CONTEXTUAL.

1.2.1. Los organismos internacionales y la OCDE.

El término *organismos internacionales* hace alusión a aquellas agencias que son creadas y sostenidas por diversos países, como respuesta a objetivos similares en un ámbito regional o

mundial. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que no son entidades con características necesariamente comunes.

Conforme al *Anuario de Organizaciones Internacionales*, edición 1998-1999 (Union of International Associations, 1998), las organizaciones internacionales se dividen en intergubernamentales, como es el caso de la OCDE, y las no gubernamentales. Asimismo señala que, en general, se agrupan en 3 clasificaciones:

- Las que están basadas en convenciones internacionales: federaciones de organizaciones y las que tienen membresía universal, intercontinental o regional.
- Organizaciones especiales: a) cuerpos que aparentemente pueden estar inactivos o disueltos, b) cuerpos que fueron reportados pero aún no han sido confirmados, c) cuerpos internos y subsidiados, d) organizaciones nacionales, e) institutos seculares y órdenes religiosas, f) conferencias autónomas, g) acuerdos intergubernamentales, h) tratados multilaterales, entre otros.
- Otras organizaciones o cuerpos internacionales: a) que emanan de lugares y personas de otras corporaciones, b) cuerpos que tienen fines específicos, y c) cuerpos que tienen una orientación internacional.

En el caso particular de México menciona que, hacia 1998, estaba registrado en 1559 organizaciones de las cuales 58 eran intergubernamentales y 1501 no gubernamentales. Asimismo indica que, dentro del continente americano, este país estaba ubicado en el quinto lugar en la representación de organismos internacionales (el primero de ellos era Estados Unidos, seguido por Canadá, Brasil y Argentina).

Al respecto de dicho Anuario cabe mencionar que si bien es único y útil para ilustrar la gran variedad de organizaciones internacionales, hay quienes lo han criticado en cuanto a la clasificación de los mismos, por lo que hemos de considerarla imprecisa.

Para Hajnal, tal clasificación ha creado confusiones porque es muy amplia¹⁸ y está basada en diferentes elementos (membresías, objetivos, actividades y estructura).¹⁹

Por su parte, Martin y Simmons sugieren que, para evitar confusiones, resultaría útil que se utilizara el término “régimen internacional” para las cuestiones referidas a las reglas y normas dentro de un tema o área particular y, para las que tuvieran propósitos generales (como es el caso de la Organización para las Naciones Unidas), el de “organizaciones internacionales.”²⁰

En cuanto a las clasificaciones básicas para organizar a los organismos internacionales, Ness y Brechin sugieren las de “objetivos” y “estructura” pero reconocen que ambas podrían ser problemáticas si no se precisan convenientemente, y esto último implicaría que la clasificación por objetivos debía ser de tres tipos: organizaciones de seguridad, las de economía y las de bienestar

¹⁸ Está refiriéndose a que el Anuario en cuestión ubica como “organizaciones internacionales” los tratados de libre comercio, la Agencia de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico, así como la Organización Mundial de Comercio, cuestión que considera puede ser debatible desde otros puntos de vista.

¹⁹ Hajnal, Meter I. (1997). *International information. Documents, publications, and electronic information of international government organizations*. Englewood, Colorado: Libraries unlimited, pp. 11-12

²⁰ Martin, L. y Simmons, B (2001). *International institutions. An international organization reader*, Boston: The MIT Press, pág. 2.

social. Por su parte, la clasificación de los organismos según su estructura, debía estar basada en dos divisiones: verticales y jerárquicas versus colegiales y horizontales.²¹

Pasando a otro orden de ideas, cabe mencionar que, en lo tocante a las políticas y papel de los organismos internacionales, tuvieron un cambio bajo la perspectiva del fenómeno de la globalización al término de la llamada Guerra Fría. De acuerdo a Maldonado, a partir de entonces han venido desempeñando un papel cada vez más visible por lo que, cuando se lleva a cabo un análisis sobre ellos, es importante conocer los enfoques que se tienen al respecto.²²

De acuerdo a Levy, existen en general dos tipos de análisis: los orientados hacia las organizaciones internacionales consideradas como “filantrópicas” y los dirigidos a los organismos denominados “tanques de pensamiento”. El primero de ellos, está referido a las organizaciones que, sin ser sinónimo de caridad, otorgan recursos para proyectos específicos enfocados en el desarrollo y que frecuentemente son realizados por instituciones creadas por la sociedad civil.²³ Entre los dilemas actuales que presenta la filantropía internacional, se encuentran los siguientes:²⁴

- Promueve innovación y progreso o actúa de manera segura (no imaginativa).
- Cooperar con los receptores facilitando su agenda o impone su propia agenda.
- Actúa apolíticamente o positivamente a favor del pluralismo o actúa para conservar el *status quo*.
- Actúa independientemente o actúa con el gran gobierno. Usa su poder privado a favor del bien público o pervierte la misión pública.

Respecto a las organizaciones consideradas “tanques de pensamiento”, como es el caso de la OCDE, que es uno de los organismos internacionales más importantes al nivel mundial, para McGann y Weaver dicho concepto proviene de la tradición anglosajona *Think tanks* y que, en un sentido amplio, son integradas por instituciones que suministran investigación sobre política pública, análisis y recomendaciones.²⁵ Para Stone, se trata de institutos de política que se manejan alrededor de los márgenes del gobierno, pero no dentro de él.²⁶

Estos tanques de pensamiento, a juicio de Sherwood, han jugado un papel destacado en los cambios que han tenido lugar en América Latina en los últimos cuarenta años, y han tenido un papel instrumental en la determinación de la agenda intelectual de estas naciones.²⁷

Sin embargo, no todos los organismos internacionales se ajustan a los conceptos vinculados con el orden de la filantropía y los tanques de pensamiento. Tal es el caso del Banco Mundial y el Banco

²¹ Ness, Gayl D. y Brechin, Steven (1998). “Bridging the gap: international organizations as organizations”, *International organizations*, 42, 2, Spring, págs. 264-266

²² Maldonado, Alma (2003). “Organismos internacionales a partir de 1990 en México”, en Patricia Ducoing Watty (coordinadora). *Sujetos, actores y procesos de formación. Tomo I: Formación para la investigación. Los académicos en México. Actores y Organizaciones*. México: SEP/CESU, p. 368

²³ Levy, D.C. (2003). *To export progress. The golden age of university assistance in the Americas*, Albany: State University of New York (SUNNY-Albany), documento inédito.

²⁴ Levy, D.C. (1996). *Building the third sector: Latin America's private research centers and nonprofit development*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pág. 11

²⁵ McGann, J.G., y Weaver, R.K (2000). *Think tanks and civil societies: catalysts for ideas and action*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, p. 1

²⁶ Stone, D. (1996). *Capturing the political imagination: think tanks and the policy process*, Londres-Portland, OR: Frank Cass, p. 2

²⁷ Sherwood, N. (2000). “*Think tanks in Latin America*”, en McGann, J.G., y Weaver, R.K (eds). Op. cit., p. 529

Interamericano de Desarrollo que, por ser instituciones crediticias en primer instancia, no trabajan con financiamiento independiente, que es una de las características de los *tanques* (Maldonado).²⁸

En lo que concierne a los estudios sobre los organismos internacionales, puede decirse que existen tres formas de clasificarlos:

- Con base en las disciplinas: la ciencia política (relaciones internacionales) y la sociología (enfoques organizacionales).
- Con base en corrientes teóricas: funcionalismo, interaccionismo simbólico (Weber), constructivismo o institucionalismo.
- Con base en sus características: descriptivos, críticos o analíticos, independientemente de si son inter o intradisciplinarios o en una u otra corriente teórica.

En el primer caso, Verbeek considera que la perspectiva del campo de las relaciones internacionales ha sido abordar a las organizaciones internacionales como temas residuales, sólo importantes marginalmente para la explicación de lo que está aconteciendo en el mundo.²⁹

Respecto al enfoque político, de acuerdo a Martin y Simmons se ha dirigido mayormente hacia la pregunta de cómo las instituciones importan en la formación de la conducta de actores relevantes en el mundo de la política.³⁰

En cuanto al enfoque sociológico, las teorías funcionalistas han llevado a ver que el crecimiento de las organizaciones puede servir para fines altruistas a través de producir comunidades internacionales más enredadas y valiosamente homogéneas. Sin embargo, para Ness y Brechin, en los análisis sociológicos ha sido forzoso mostrar como las organizaciones siempre sirven a los intereses particulares de sus creadores o miembros, mientras que portan máscaras de intereses públicos altruistas.³¹

En el segundo caso, dentro de las divisiones centradas en posiciones teóricas existen, de acuerdo a Barnett y Finnemore, dos rutas acerca de las organizaciones: a) la economicista, basada en presupuestos de racionalidad instrumental y eficiencia, y b) la sociológica, enfocada en los temas sobre legitimidad y poder.³²

En el tercer caso, los estudios relacionados con organizaciones internacionales están basados en las características más que en la disciplina en la que se inscriben o en la postura teórica en que se sustentan.

Al respecto Maldonado piensa que si bien existen numerosos debates sobre los retos y carencias más notorias en los estudios sobre organismos internacionales, se trata de un campo que está emergiendo y consolidándose, especialmente a raíz de los procesos de globalización actuales.

²⁸ Maldonado, Alma (2003). Op. cit., p.369

²⁹ Verbeek, Bertjan (1998). "International organizations. The ugly duckling of international relations theory", en Reinalda y Verbeek (edits.) *Autonomous policy making by international organizations*, Londres: Routledge, p.11

³⁰ Martin, L. y Simmons, B (2001). Op.cit., p.437

³¹ Ness, Gayl D. y Brechin, Steven (1998). Op.cit., p.247

³² Barnett, Michel N. y Finnemore, Martha (1999). "The politics, power, and pathologies of international organizations", en *International organizations*, 53, 4, Autumn, p. 702

Asimismo, señala que los organismos internacionales que más relación ha tenido con el ámbito educativo mexicano son los intragubernamentales. Entre ellos, se encuentran los siguientes:³³

Bancos:

- Banco Mundial (BM)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Sistema de Naciones Unidas, directamente relacionados con educación:

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
- Oficina Internacional de Educación (OIE-UNESCO)
- Instituto de Educación (IEU-UNESCO)
- Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE-UNESCO)

Sistema de las Naciones Unidas, relacionados con educación en Latinoamérica:

- Instituto de Educación Superior para América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO)
- Oficina Regional de Ciencia y Tecnología (ORCYT-UNESCO)
- Oficina Regional de Educación de América Latina y el Caribe (OREALC-UNESCO)
- Oficina Regional de Cultura para América Latina y el Caribe (ORCALC-UNESCO)

Sistema de las Naciones Unidas, indirectamente relacionados con educación:

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Integración y desarrollo regional:

- Organización de Estados Americanos (OEA)
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)
- Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA)

De consulta y diseño de políticas:

- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)

Educación, ciencia y academia (América Latina):

- Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL)
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE)
- Convenio Andrés Bello

Asociaciones de trabajadores de la educación y derechos laborales:

- Organización Mundial del Trabajo
- Federación Latinoamericana de Trabajadores de la Educación y la Cultura (FLACTEC)

³³ Maldonado, Alma (2003). Op. cit., pp. 372-374

Asociaciones de universidades:

- Unión de Universidades de América Latina (UDUAL)
- Asociación de Universidades del Grupo Montevideo
- Asociación Internacional de Universidades (AUI)
- Organización Universitaria Internacional (OUI)

Fundaciones:

- Fundación Ford
- Fundación Kellogg
- Fundación Rockefeller
- Fundación Carnegie

Redes:

- Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación
- Pronunciamento Latinoamericano de Educación para Todos
- Red de Investigadores sobre Educación Superior

Otras organizaciones internacionales:

- Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo IDRC, Canadá
- Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos
- Amnistía Internacional
- World University Service, NGO
- Human Rights Watch World Report

Asimismo, Maldonado señala que si bien dichos organismos tienen de alguna manera incidencia en la educación, y aunque regionalmente el BID, la CEPAL y la OEA han tenido un papel relevante en materia educativa, notoriamente los que tienen mayor influencia en este ámbito al nivel mundial son la UNESCO, el Banco Mundial y la OCDE, y es de quienes más se escribe tanto en la investigación educativa en México como al nivel internacional.³⁴

Sin embargo también menciona que, en México, la relación entre los organismos internacionales y la educación es un tema relativamente nuevo y, hasta cierto punto, poco difundido en el campo de la investigación educativa. A pesar de ello, piensa que en los tiempos actuales es indispensable considerar a los organismos internacionales como “actores” en los procesos educativos en virtud de que tienen un papel muy importante en la determinación de políticas educativas pero no sólo en esa dimensión:

“...muchos financian proyectos educativos específicos, otros realizan investigación educativa directamente o creando comisiones especiales para tal efecto; algunos basan su influencia en la producción de recomendaciones específicas, de informes sobre los distintos sistemas educativos o a través de estadísticas y estandarizaciones de indicadores educativos...”³⁵

³⁴ Maldonado, Alma (2003). Op. cit., p. 375

³⁵ Maldonado, Alma (2003). Op. cit., pp. 363-364

Otra cuestión que de acuerdo a Maldonado permite ver el alcance de los organismos internacionales en los países en desarrollo consiste en que, en la investigación educativa que se realiza en este tipo de países, está cobrando cada vez un mayor interés las publicaciones o eventos realizados sobre educación al nivel mundial debido a que fundamentalmente la gran mayoría están dirigidos a este tipo de naciones.

Los documentos de los organismos internacionales que, a su juicio, tuvieron mayor impacto en México en la década de los 90 son:³⁶

- CEPAL-UNESCO (1992), *Conocimiento y eje de la transformación*.
- Banco Mundial (1995), *El desarrollo en la práctica. La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*.
- Jaques Delors, et al (1996), *La educación encierra un tesoro. Pistas y Recomendaciones*, escrito por encargo de la UNESCO.
- OCDE (1997), *Exámenes de las políticas nacionales de educación. Educación. México, educación superior*.

De las conferencias que han generado reacciones importantes en el medio de la investigación educativa mexicana, menciona la “Conferencia Mundial sobre educación para todos. Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje”, efectuada en Jomtien, Tailandia, del 5 al 9 de marzo de 1990, y la “Conferencia mundial sobre educación superior”, desarrollada por la UNESCO en París del 5 al 9 de octubre de 1998.

En cuanto a los documentos que han elaborado los organismos internacionales para su publicación en México, señala que han contado con la colaboración de representantes de algunas instituciones educativas mexicanas o académicos nacionales expertos los cuales han desempeñado un papel relevante en la instauración de las políticas provenientes de tales organismos, en la difusión de sus agendas, en la promoción de sus proyectos y metodología o en la “traducción” de sus políticas a los distintos contextos nacionales.³⁷

Tal es el caso del documento elaborado por la OCDE sobre los exámenes de las políticas nacionales de educación; sin embargo, según Maldonado, por ser reciente no se cuenta aún con algún análisis enteramente dedicado a su impacto en la educación mexicana. Al respecto lo que existen son artículos publicados en revistas comentando dicho reporte, particularmente en lo referido en cuanto a la educación superior.

Asimismo señala que, en otros países, lo que existe son algunos estudios sobre el rol de la OCDE en el ámbito educativo y que, el más reciente y relevante es el elaborado por Henry, Lingard, Rizvi y Taylor. De acuerdo a esta autora, se trata de un análisis muy completo sobre el organismo, su estructura e impacto en las políticas educativas en el contexto de la globalización. También menciona que, en el estudio, los autores definen a la OCDE como uno de los “mediadores internacionales del conocimiento” o reiteran el apelativo de “tanque de pensamiento” para referirse al organismo. Otra cuestión importante a referir, según Maldonado, es que señalan en materia de diseño de políticas educativas lo siguiente:

... La OCDE es muy influyente [...] El Banco Mundial toma ideas de la OCDE y posteriormente “las filtra” para trasladarlas al tercer mundo. [...] la OCDE es tanto

³⁶ Maldonado, Alma (2003). Op. cit., p. 364

³⁷ Maldonado, Alma (2003). Op. cit., pp. 364-365

sujeto como objeto de la globalización [...es] actor dentro de la globalización como objeto de las presiones globales.³⁸

Concluyendo con la presente exposición, hemos de señalar que, de los organismos internacionales, los que nos interesan en el presente trabajo de investigación son los intragubernamentales relacionados con la educación, dado que son los actores que están jugando un papel instrumental en la determinación de la agenda intelectual de los países latinoamericanos.

De éstos, hemos de centrarnos en la OCDE porque, además de ser uno de los más importantes tanques de pensamiento al nivel mundial, está influyendo directamente en las políticas de educación superior que se han implantado en México desde la década de los 90, por las razones que expondremos en el siguiente capítulo y que, en términos generales, se vinculan con la firma de la *Declaración del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la Aceptación de sus Obligaciones como Miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos*, suscrita en París el 14 de abril de 1994.

1.2.2. Desarrollo regional y política estructural en México.

Ante la nueva crisis mexicana presentada en la década de los 90, después de doce años en el modelo de políticas de cambio estructural, en 1997 la OCDE realizó, por encargo del gobierno mexicano, un estudio sobre política estructural en México. Entre las cuestiones que menciona en cuanto al diagnóstico, cabe señalar las siguientes:³⁹

- México es un país emergente que tiene una de las economías menos desarrolladas de la Organización, con un PIB per cápita estimado a valor de 1998 en 3 471 dólares, que es casi un tercio menor que el promedio de los países miembros.
- La geografía, la historia reciente y la economía de este país lo han llevado a una encrucijada en el desarrollo político, económico y social y lo han puesto a la mitad del camino entre los países subdesarrollados y las mayores potencias industriales.
- A pesar de que el gobierno ha reaccionado positivamente a la estabilización a corto plazo, México enfrenta serios problemas estructurales, siendo los principales: la pobreza extrema de cerca una cuarta parte de la población, infraestructura social y física inadecuada, el insuficiente desarrollo del capital humano del país y los problemas relacionados con la administración del medio ambiente y la contaminación. Todos ellos, afectan al país en su conjunto y la eficiencia de su administración y, dado que son el centro de atención de fuertes tensiones que podrían poner en duda la cohesión de la nación, son temas relevantes para el futuro de la economía mexicana.
- Estrictamente, México no cuenta con una política regional sino con políticas nacionales con fuertes implicaciones territoriales. Esto, reviste un problema relevante para todos los países miembros de la OCDE ya que están tendiendo a reemplazar las políticas tradicionales de incentivos directos por políticas para estimular la contribución de los territorios al desarrollo regional, con acciones indirectas y estructurales para mejorar el ambiente productivo (infraestructura, administración pública, transferencia de tecnología, etc.)

³⁸ Henry, M., Lingard, B., Rizvi, F. y Taylor, S. (2001). *The OECD, Globalisation and education policy*, Pergamon.

³⁹ OCDE (1998). *Desarrollo regional y política estructural en México. Perspectivas*, pág. 45

Estos problemas, a juicio de la OCDE, requerían profundas reformas estructurales que si bien ya se estaban implantando con cierto grado de éxito a través de programas de privatización y descentralización, aún eran insuficientes para enfrentar los siguientes desafíos principales:⁴⁰

- Mantener una acción consistente del gobierno en conjunción con una resolución firme para descentralizar. Esto podría llevarse a cabo dando absoluta responsabilidad sobre ciertos sectores a los estados o municipios e implicaría:

Que el crecimiento económico debiera estar acompañado de una reforma fiscal que incremente los recursos del presupuesto federal, refuerce los mecanismos de cohesión regional, proporcione un mayor margen de maniobra que permita la descentralización fiscal para modificar la participación de la contribución de las regiones y traiga consigo una mejor redistribución de los recursos sin imponer una mayor carga tributaria a los estados más ricos.

Dar mayor prioridad a la capacitación de administradores regionales involucrados en la selección de proyectos de infraestructura y en el estudio de sus implicaciones territoriales.

Conciliar la necesidad de un largo proceso de descentralización que favorezca el otorgamiento de mayores responsabilidades a los actores involucrados, única en sus principios y mecanismos, que tiene la necesidad de diferenciar su operación de acuerdo a las posibilidades de cada estado y de acuerdo a la estrategia nacional de desarrollo territorial.

- Reconciliar el desarrollo nacional y regional mediante políticas específicas de desarrollo en cada una de las regiones que conforman la Federación, con el fin de que la economía mexicana logre una entidad homogénea. Dichas políticas, debían estar sujetas a un ajuste continuo más dependiente de la innovación en el producto y proceso, así como en la calidad y abundancia de los recursos regionales disponibles (mano de obra calificada, mercado de trabajo, infraestructura, etc.) y también debía ser evaluado su impacto en la sociedad.
- Luchar por alcanzar la integración de los países al interior de una economía mundial.

La perspectiva de la OCDE en cuanto al desarrollo regional y política estructural es necesario mencionarla ya que es el fundamento en cual se basan las recomendaciones que emitió en cuanto a las políticas de educación superior que, a su juicio, debían implantar las autoridades mexicanas para coadyuvar al tipo de desarrollo que dicha Organización considera debe tener México.

Solamente articulada a lo anterior es que puede comprenderse la recomendación de los examinadores en cuanto a que la educación postobligatoria debía reorganizarse al nivel federal e institucional con base en una política nacional que responda a las necesidades del país (el desarrollo homogéneo de su economía y luchar contra las desigualdades sociales existentes en todas las regiones), lo cual requería de una acción consistente al respecto por parte del gobierno federal, así como de su resolución firme para la descentralización de los servicios educativos. En dicho contexto, la federación debía convertirse en un “director de orquesta” que no interviniera en los detalles pero ejerciera una verdadera responsabilidad estratégica para el conjunto del sistema educativo.

Al nivel federal, la reorganización de la educación postobligatoria implicaría mejorar: a) la calidad de las estadísticas, b) el conocimiento del trayecto y destino de los estudiantes, y c) el conocimiento

⁴⁰ OCDE (1998). Op.cit., pp. 7-14 y 41

de los costos de las formaciones. Asimismo, denotaría llevar a cabo una evaluación global y una planeación estratégica de la política nacional, la convergencia entre los subsistemas de la educación media, la convergencia entre los subsistemas de educación superior y conciliar una flexibilidad local con reglas nacionales.

Al nivel institucional, la reorganización de la educación superior entrañaría, entre otras: a) crear un sistema homogéneo y realmente diversificado, b) un plan de desarrollo institucional basado en la aplicación de la política nacional y regional, c) una docencia vinculada a la investigación, en el entendido de que esta última debe estar adaptada a las necesidades del desarrollo local o regional de las empresas, comunidades y autoridades locales y d) cerrar brechas de calidad entre las instituciones al nivel nacional para permitir con ello la movilidad de estudiantes y docentes.

Una vez que hemos expuesto nuestro marco de referencia, en el siguiente capítulo efectuaremos un análisis general sobre el origen del proceso de construcción de las recomendaciones de los examinadores de la OCDE.

CAPÍTULO 2. ORIGEN DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LAS RECOMENDACIONES.

En el año de 1994, poco antes de que México ingresara como miembro de la OCDE, el titular de la SEP solicitó a dicho organismo internacional llevar a cabo un examen sobre las universidades públicas en el marco del sistema educativo nacional, a fin de readecuarlas a las nuevas realidades que se estaban presentando tanto al interior del país como en el plano internacional.

Para poder comprender las razones que indujeron al gobierno mexicano a solicitar el examen a la OCDE y no a otros organismos internacionales especializados en educación, el presente capítulo tiene como propósito analizar el origen del proceso de construcción de las recomendaciones emitidas por los examinadores de esta organización internacional, para lo cual se hace necesario abordar varios temas.

El primero de ellos radica en saber, de una manera más amplia y profunda, quién es este actor externo que está influyendo en las políticas nacionales sobre educación superior. Si bien al respecto hemos señalado que es un organismo internacional de carácter intergubernamental, creado para la consulta y diseño de políticas, que representa uno de los más importantes *tanques de pensamiento* al nivel mundial, que está jugando un papel destacado en los cambios intelectuales que han tenido lugar en Latinoamérica, y que inclusive el Banco Mundial toma sus ideas para trasladarlas al tercer mundo, aún no hemos abordado algunos temas como cuándo y por qué surge, quiénes son los países miembro que la conforman, cuáles son los requisitos que tienen que cubrir los países para obtener su membresía, cuáles son las obligaciones que tienen que cumplir los países miembros, por qué es importante ser miembro de la Organización, por qué es influyente la OCDE, cuál es su esfera de acción, cuál es su estructura interna y presupuesto anual, entre otros.

Otra cuestión importante a dilucidar, es conocer cuándo y por qué ingresa México a dicha Organización, cuál es el grado de compromiso que ello está implicando, y por qué la OCDE está ejerciendo una influencia directa e indirecta en la determinación de las políticas nacionales de educación superior.

Por último, también es necesario analizar en el presente capítulo las razones que justificaron la realización del examen, la estrategia que dicho organismo siguió para la elaboración del mismo, así como los resultados del examen en cuanto a las necesidades de la economía mexicana, la forma como está organizado y se está conduciendo el sistema de educación superior, y la problemática que dicho sistema presenta, ocasionada, según los examinadores de la OCDE, principalmente por el desempeño de las universidades públicas autónomas.

2.1. QUIÉN ES LA OCDE

La OCDE u OECD¹ surgió en 1961 de la Organización para la Cooperación Económica Europea (OEEC por sus siglas en inglés²), la cual operó de 1948 a 1961 con el objetivo de que los países europeos contaran con una organización permanente que diera continuidad a los trabajos conjuntos que se estaban realizando entre estos países, Estados Unidos y Canadá, a fin de coadyuvar a la recuperación de las economías europeas durante la reconstrucción de Europa, después de la Segunda Guerra Mundial, en el marco del Plan Marshall. Para mayor información al respecto, consúltese el Anexo I.

Durante los tres primeros años de su fundación, el núcleo de los miembros la OCDE estuvo constituido por los 20 países que representaban las economías más desarrolladas del mundo, los cuales se incorporaron en las fechas que se indican a continuación:

PAISES MIEMBROS QUE INICIALMENTE SE INTEGRARON A LA OCDE

¹ Organisation for Economic Cooperation and Development.

² Organisation for European Economic Cooperation.

AÑO	PAISES	FECHAS/INGRESO	PAISES	FECHAS/INGRESO
1961	1) Canadá	10 de abril	11) Irlanda	17 de agosto
	2) Estados Unidos	12 de abril	12) Bélgica	13 de septiembre
	3) Reino Unido	2 de mayo	13) Alemania	27 de septiembre
	4) Dinamarca	30 de mayo	14) Grecia	27 de septiembre
	5) Islandia	5 de junio	15) Suecia	28 de septiembre
	6) Noruega	4 de julio	16) Suiza	28 de septiembre
	7) Turquía	2 de agosto	17) Austria	29 de septiembre
	8) España	3 de agosto	18) Holanda	13 de noviembre
	9) Portugal	4 de agosto	19) Luxemburgo	7 de diciembre
	10) Francia	7 de agosto		
1962	20) Italia	29 de marzo		

Sin embargo, a partir de 1964, empezó a permitir el ingreso de otros países e instancias comprometidas con la economía de mercado con el fin de ampliar su ámbito de acción. A partir de entonces, fue incorporando a la Comisión Europea (que está representada en el Consejo y participa en las actividades de la Organización) y a los siguientes 10 países que ingresaron en las fechas que se indican a continuación:

PAISES MIEMBROS QUE POSTERIORMENTE SE INCORPORARON A LA OCDE

AÑO	PAIS	FECHA DE INGRESO
1964	Japón	28 de abril
1969	Finlandia	28 de enero
1971	Australia	7 de junio
1973	Nueva Zelanda	29 de mayo
1994	México	18 de mayo
1995	República Checa	21 de diciembre
1996	Hungría	7 de mayo
	Polonia	22 de noviembre
2000	Corea del Sur	12 de diciembre
	República Eslovaca	14 de diciembre

Con ello, en la actualidad la Organización agrupa a la Comisión Europea y a 30 países que representan el siguiente porcentaje dentro de la agrupación:

- Los 22 países europeos, encarnan en su conjunto el 73% de los países miembros.
- Los países asiáticos, configuran el 10%.
- Los países americanos, también constituyen otro 10%.
- Los países de Oceanía, simbolizan el 7%.

En cuanto a los requisitos para ingresar a dicho organismo, está abierto a cualquier país comprometido con la economía de mercado y la democracia plural:

The OECD is a group of like-minded countries. Essentially membership is limited only by a country's commitment to a market economy and a pluralistic democracy...³

Sin embargo, si se toma en consideración que el Artículo 16 de la *Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico* (que es el documento rector de las acciones que realizan los países miembros) estipula que es el Consejo de la Organización quien debe decidir invitar a cualquier Gobierno que

³ OCDE. "The OECD: What is it?", disponible en www.oecd.org/

considere preparado para aceptar las obligaciones como miembro, puede decirse que no basta entonces que el gobierno de un país desee integrarse a dicho organismo y decida asumir las obligaciones que éste determine, sino que tiene que ser la propia Organización quien, con base en las consideraciones personales de su Consejo directivo, decida cuál nación está calificada para obtener la membresía.

Las obligaciones que de acuerdo a la Convención mencionada tienen que cumplir los países miembros, consisten en lo siguiente:⁴

- Promover la utilización eficiente de sus recursos económicos.
- En el terreno científico y técnico, promover el desarrollo de sus recursos, fomentar la investigación y favorecer la formación profesional.
- Perseguir políticas diseñadas para: a) lograr el crecimiento económico y la estabilidad financiera interna y externa, y b) evitar que aparezcan situaciones que pudieran poner en peligro su economía o la de otros países.
- Reducir o suprimir los obstáculos relativos a los intercambios de bienes y servicios, así como a los concernientes a los pagos corrientes.
- Mantener y extender la liberalización de los movimientos de capital.
- Contribuir al desarrollo económico tanto de los países miembros como de los no miembros en vías de desarrollo económico, en particular a través de la afluencia de capitales a esos países, considerando la importancia que tiene para sus economías la asistencia técnica y el asegurar una ampliación de los mercados ofrecidos a sus productos de exportación.

Asimismo, el decreto en cuestión señala que dichas obligaciones deben llevarse a cabo con el propósito de promover políticas destinadas a lo siguiente: (Artículo I; página 17; Primera Sección)

- Realizar la más fuerte expansión posible de la economía y del empleo; un aumento del nivel de vida en los países miembros; mantener la estabilidad financiera y contribuir, con todo ello, al desarrollo de la economía mundial.
- Contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico.
- Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme a las obligaciones internacionales.

Otras obligaciones de los países miembros para alcanzar los objetivos mencionados son las siguientes: (Artículo III; páginas 17 y 18; Primera Sección)

- Mantenerse informados mutuamente y proporcionar a la Organización la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
- Consultarse continuamente, efectuar estudios y participar en proyectos aceptados de común acuerdo.

⁴ Diario Oficial de la Federación. “Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos”, México, Tomo CDXC No. 3, 5 de julio de 1994, pp. 17-20

- Cooperar estrechamente y, cuando sea apropiado, llevar a cabo acciones coordinadas.

Por su parte la OCDE, para alcanzar sus fines, tiene las siguientes atribuciones: (Artículo V; página 18; Primera Sección)

- Tomar decisiones que, salvo dispuesto de otra forma, serán obligatorias para todos los miembros.
- Hacer recomendaciones a los miembros.
- Concluir acuerdos con sus miembros, con Estados no miembros y con organizaciones internacionales.

Por lo anterior, puede decirse que los países miembros comparten principios homogéneos en cuanto a la democracia plural, la utilización de los recursos económicos, el desarrollo de los recursos científicos y tecnológicos, la investigación, la formación profesional, las políticas diseñadas para el crecimiento económico y la estabilidad financiera, el intercambio de bienes y servicios, la balanza de pagos, la liberalización de los movimientos de capital, entre otros.

En lo tocante a las ventajas o relevancia que reviste para los países miembros el pertenecer a este organismo, en términos generales puede decirse que tienen que ver con los siguientes aspectos fundamentales.

En primer lugar, el organismo representa un centro de investigación empírica y aplicada para la formulación de una amplia gama de políticas públicas destinadas a la promoción del desarrollo económico de las naciones comprometidas con la economía de mercado y la democracia plural. Debido a ello, los países miembros no sólo comparten los mismos principios sino también las políticas concernientes a los ámbitos económico (desarrollo sustentable, macroeconomía, mercado financiero, comercio internacional, entre otras), social (educación y salud) y político, así como en energía nuclear, ciencia y tecnología, electrónica y biotecnología, por sólo mencionar algunas.

Asimismo, es importante pertenecer a la OCDE porque, a través de sus representantes o funcionarios, los gobiernos de los países miembros pueden analizar e intercambiar experiencias e ideas sobre temas de interés común, además de que pueden llegar a formular recomendaciones:

... Son los propios funcionarios nacionales los que llegan a conclusiones, ofrecen recomendaciones y evalúan su cumplimiento en los casi 150 comités y grupos de trabajo actualmente existentes, a través del mecanismo de “evaluación entre pares” que es la norma de esta Organización.⁵

En tercer lugar, para los gobiernos de los países miembros, la OCDE es un centro técnico actualizado en donde fluye información y análisis sobre estos países (con lo cual ejerce una influencia indirecta al calificar o descalificar el desempeño económico de una nación), se concentran estadísticas, se da seguimiento a las principales tendencias económicas y se elaboran trabajos prospectivos sobre los principales sectores económicos y sociales de dichos países.⁶

⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores. “¿Qué es la OCDE?”, disponible en www.sre.gob.mx/

⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores. “¿Qué es la OCDE?”, disponible en www.sre.gob.mx/

Una cuarta preeminencia deriva de que, aunque su enfoque es predominantemente económico, sus trabajos incluyen de forma importante temas sociales y ambientales, así como los relativos a la organización y funcionamiento de la administración pública.⁷

Dicho organismo, también representa una de la más amplias y confiable fuente de información sobre estadística comparable, así como de datos económicos y sociales, al mismo tiempo que es una organización vanguardista en cuanto a los esfuerzos que se están llevando a cabo internacionalmente para ayudar a los gobiernos en respuesta a los nuevos cambios, por lo que es en ese sentido que se dirigen las discusiones llevadas a cabo por los miembros cuando se reúnen en comités especializados.⁸

Una sexta ventaja sería que dicho organismo, como los otros organismos internacionales que representan principalmente los intereses de las economías más desarrolladas del mundo, ejerce una influencia indirecta de gran magnitud sobre las naciones del orbe a través de los estudios y análisis que emite en cuanto al desempeño de los países en los ámbitos político, social y económico, mismos que son consultados por otros organismos internacionales, así como por importantes grupos gubernamentales y privados para orientar sus diagnósticos, prospectivas y acciones al nivel mundial. Este hecho, a nuestro modo de ver, es el que ha conllevado a que los países como México, interesados en tener una mayor presencia en el contexto internacional político y económico, acepten la influencia directa de este organismo en sus políticas públicas, como parte de sus obligaciones como país miembro de esta Organización.

Por último, para sus miembros es importante pertenecer a este organismo porque el campo de acción en que se desenvuelven los trabajos que realiza, se ha trasladado a examinar cómo la política de cada área dentro de cada país interactúa con las demás y también entre países. Tal es el caso de los trabajos que a efectuado en temas tales como desarrollo sustentable, los cuales lleva a cabo junto con los de medioambiente, economía y sociedad, con el fin de que haya una mejor comprensión y solución de los problemas en su conjunto. Este hecho, de acuerdo a los escritos publicados por este organismo, ha ocasionado que su función al nivel mundial consista fundamentalmente en lo siguiente:⁹

- Fomentar el buen ejercicio del poder en el servicio público y en las actividades corporativas.
- Ayudar a los gobiernos a garantizar la eficiencia de las áreas económicas clave a través de monitoreos sectoriales.
- Descifrar temas emergentes e identificar políticas de trabajo que ayuden a los gobernantes a adoptar medidas con orientaciones estratégicas.
- Realizar exámenes y análisis sobre diversos países.
- Elaborar instrumentos de acuerdos, decisiones y recomendaciones que promuevan internacionalmente el establecimiento de normas en áreas donde el acuerdo multilateral es necesario para los países que van progresando en la actual economía globalizada.
- Tener un papel crucial en economías emergentes, desarrollo sustentable, economía territorial, así como brindar asistencia.

Otra cuestión a mencionar, es que la OCDE tiene una presencia internacional de gran magnitud porque no sólo está ofreciendo su experiencia a los países miembros, sino también a otros 70 países del mundo que están en

⁷ Ibid

⁸ OCDE. "The OECD: What is it?", disponible en www.oecd.org/

⁹ OCDE. "Acerca de la OCDE", disponible en www.oecd.org/

desarrollo y cuentan con economías de mercado emergente (como Argentina, Brasil, Chile, Hong Kong, Malasia, Singapur, Tailandia, Taiwan, China, Rusia y algunos países africanos, entre otros).

Asimismo, no sólo se está enfocando a empresas comerciales y sindicatos sino que ha ido expandiendo sus relaciones con la sociedad civil y actualmente mantiene relaciones con un extenso rango de organizaciones no gubernamentales, además de que, en varios aspectos de su trabajo, se basa en los comentarios públicos:

The Organisation is also expanding its relationship with civil society. Initially focused on relation with business and labour, these have broadened to include a wide range of non-government organisations. The OECD also increasingly invites public comment on various aspects of its work.¹⁰

Por haberse abierto a nuevos contactos alrededor del mundo, ello ha ocasionado que su esfera de acción se amplíe en el sentido de mirar hacia adelante una época post-industrial que aspira a forjar las economías en una más próspera y creciente base del conocimiento de la economía mundial:

As it opens to many new contacts around the world, the OECD will broaden its scope, looking ahead to a post-industrial age in which it aims to weave OECD economies into a yet more prosperous and increasingly Knowledge-based world economy.¹¹

En relación con la manera como se da el intercambio de conocimientos entre este actor y los gobiernos de los países miembros y no miembros tanto en el ámbito de información como de análisis, puede decirse que éste se da a través de la Secretaría General de la Organización.

En la mayoría de las veces, dichos intercambios conducen a la firma de acuerdos formales o legales; tal es el caso de los concernientes al libre flujo de capital y servicios, así como el que alude a las medidas enérgicas contra el soborno.

Cuando el intercambio no conlleva a la firma de acuerdos formales sino que se da sobre temas problemáticos (tales como las pautas a seguir en relación con las empresas multinacionales), la actitud que mantiene la Organización es conciliatoria y se aboca tanto a incrementar la información que tienen los gobiernos de los países miembros acerca de las políticas públicas, como a clarificar el impacto de éstas en la comunidad internacional:

...Their exchanges may lead to agreements to act in a formal way – for example by establishing legally binding agreements to crack down on bribery, codes for free flow of capital and services. The OECD is also known for ‘soft law’ – non-binding instruments on difficult issues such as its Guidelines for multinational enterprises. Beyond agreements, the discussions at the OECD make for better-informed work within member countries’ own governments across the broad spectrum of public policy and help clarify the impact of national policies on the international community.¹²

Para colaborar en la determinación de las políticas gubernamentales domésticas o internacionales, la Organización se basa en las reflexiones, discusiones, análisis e investigaciones realizadas sobre medidas de políticas, así como en los acuerdos formales que se llevan a cabo entre la OCDE y los gobiernos miembros:

¹⁰ OCDE. “How has it developed?”, disponible en www.oecd.org/

¹¹ Ibid

¹² OCDE. “The OECD: What is it?”, disponible en www.oecd.org/

The OECD provides a setting for reflection and discussion, based on policy research and analysis, that helps governments shape policy that may lead to a formal agreement among member governments or be acted on in domestic or other international fora...¹³

Para tal efecto, realiza con los gobiernos un proceso que se inicia con la integración de la información requerida, continúa con el análisis de ésta y finaliza con la discusión colectiva de las políticas a implantarse, lo cual ha venido implicando que ambos actores realicen exámenes conjuntos, que haya una vigilancia multilateral constante, y que se compartan las tensiones o problemas que se generen en la conformación o reforma de las políticas gubernamentales.

Respecto al funcionamiento interno de la Organización, cabe mencionar que los dos idiomas oficiales con los que trabaja son el inglés y el francés. Sus oficinas, se encuentran localizadas en París y su personal está constituido por ciudadanos de los países miembros, los cuales prestan sus servicios al nivel internacional como “funcionarios sin afiliación nacional” durante el tiempo que duren en su cargo.

Para obtener la representación nacional, emplea una política basada en la igualdad de oportunidades a empleados que cuenten con la ciudadanía y que, a su juicio, estén altamente calificados y tengan experiencia:

...There is no quota system for national representation; there is simply an equal opportunity policy of employing highly qualified men and women with a cross section of experience and nationalities.¹⁴

En su estructura interna, cuenta con dos órganos principales de poder: uno de gobierno (el Consejo) y otro operativo (la Secretaría o Secretariado).

El Consejo es el cuerpo supremo de la Organización y está integrado por un representante de cada país miembro, así como de la Comisión Europea. Su presidencia está a cargo de los titulares del Secretariado de la OCDE.

Una de sus responsabilidades radica en ser el principal enlace entre la Secretaría y las delegaciones nacionales (conformadas por servidores de la administración pública de los países miembros, los cuales acuden a la sede o coordinan la asistencia de otros funcionarios de sus países para requerir, revisar y contribuir al trabajo emprendido por la Secretaría).¹⁵ Sus otras cuatro obligaciones consisten en lo siguiente:¹⁶

- Orientar el trabajo de los comités.
- Reunirse regularmente con los representantes de los países miembros (de la administración pública o sus delegados permanentes en la sede) para intercambiar información.
- Reunirse con los embajadores y ministros de los países miembros para discutir los temas que se consideran importantes y establecer prioridades sobre el trabajo a desempeñar por la OCDE en el futuro inmediato.
- Decidir el presupuesto anual con base en los fondos que ingresan, con el fin de cubrir sus gastos internos regulares (exámenes que realizan, estudios de seguimiento a las políticas de los países miembro y salarios de los funcionarios y trabajadores). Estos recursos, proceden de los países miembros y se calcula con base en

¹³ OCDE. “The work of the OECD”, disponible en www.oecd.org/

¹⁴ OCDE. “Who does what?. Secretariat”, disponible en www.oecd.org/

¹⁵ OCDE. “Who does what?. Committees”, disponible en www.oecd.org/

¹⁶ OCDE. “Acerca de la OCDE”, disponible en www.oecd.org/

una fórmula que se relaciona con el tamaño de la economía de dichas naciones (el PIB y ritmo de crecimiento de cada país, así como su tipo de cambio y posibilidades económicas).

En cuanto a este último punto, los escritos emitidos por dicho organismo mencionan que el presupuesto anual es de aproximadamente 200 millones de dólares y que el mayor contribuyente es Estados Unidos (aporta el 25% del presupuesto), mientras que el segundo lugar lo ocupa Japón. No obstante, con la aprobación del Consejo, los países miembros también pueden realizar otras aportaciones voluntarias para llevar a cabo programas particulares o proyectos (como fue el caso del examen realizado sobre la educación en México):

...National contributions to the annual budget are based on a formula related to the size of each member's economy. The largest contributor is the United States, which provides 25% of the budget, followed by Japan. With the approval of the Council, countries may also make separate contributions to particular programmes or projects...The size of the annual budget, currently about US \$200 million per year...¹⁷

Para finalizar con este tema cabe mencionar que quien prepara los trabajos del Consejo es el Comité Ejecutivo, el cual está integrado también por representantes de los países miembros.

En lo concerniente al Secretariado de la OCDE, está encabezado por cuatro integrantes: un secretario general y tres secretarios generales adjuntos.

El cargo de secretario general contempla la reelección y, conforme a la titular del Centro de la OCDE en México, Gabriela Ramos, sólo puede recaer en algún representante de los 7 países que integran el Grupo de los 8 (G8)¹⁸ que, como se sabe, son países que cuentan con las economías más desarrolladas del mundo. Las funciones que realiza dicha Secretaría son dos: presidir las reuniones del Consejo, y vigilar los trabajos de los comités. Dichos comités están adscritos, según sea el caso, en alguna de las 14 instancias directivas que tiene el Secretariado, y en ellos participan funcionarios de los gobiernos de los países miembros realizando 3 funciones principales: llevar a cabo estudios nacionales, aprobar y ejecutar estudios sobre temas específicos, y producir análisis y estadísticas comparadas.

Entre las responsabilidades que tienen las instancias directivas, se encuentran las de apoyar a los comités bajo su cargo, así como a los grupos o subgrupos de comités de trabajo; brindar y proporcionar investigación y análisis; recabar datos, monitorear tendencias, analizar y pronosticar desarrollos económicos y, por último, investigar cambios sociales o desarrollar modelos comerciales, de medioambiente, agricultura, tecnología, impuestos y otros.¹⁹

No obstante, las actividades están siendo divididas crecientemente en sectores interdisciplinarios o en estudios horizontales y, actualmente, están siendo dirigidas hacia cuestiones alusivas al desarrollo sustentable y a futuros programas internacionales que pretendan identificar temas de políticas emergentes en un corto plazo.

Asimismo, la Organización cuenta con comités especializados que se reúnen para exponer y revisar los progresos que ha habido en las políticas económicas, comercio, ciencia y tecnología, asistencia para el desarrollo y mercados financieros. Las 14 instancias directivas que conforman el Secretariado, son:

- El Departamento Económico
- La Dirección de Estadísticas

¹⁷ OCDE. "Who does what?. Funding", disponible en www.oecd.org/

¹⁸ Este grupo de países está integrado por Francia, Italia, Reino Unido, Alemania, Japón, Canadá, Estados Unidos y Rusia. De éstos, Rusia queda excluida por no ser miembro aún de la OCDE.

¹⁹ OCDE. "Who does what?. Committees y Secretariat", disponible en <http://www.oecd.org/>

- La Dirección de Medio Ambiente
- La Dirección de Cooperación para el Desarrollo
- Los Servicios de Administración Pública
- La Dirección de Comercio
- La Dirección de Asuntos Financieros, Fiscales y Empresariales
- La Dirección para la Ciencia, la Tecnología y la Industria
- La Dirección para la Educación, el Empleo, el Trabajo y los Asuntos Sociales
- La Dirección para la Alimentación, la Agricultura y la Pesca
- Los Servicios de Desarrollo Territorial
- La Dirección para Asuntos Públicos y Comunicaciones
- La Dirección Ejecutiva
- El Centro para la Cooperación con Países no Miembros

También cuenta con los siguientes cuerpos semi-autónomos:

- La Agencia Internacional de Energía
- La Agencia Nuclear de Energía
- El Centro de Desarrollo
- El Centro de Investigación e Innovación de la Educación
- La Conferencia Europea de Ministerios de Transporte
- El Club del Sahel y Oeste de África

Y tiene 2 organismos asesores:

- El Comité Consultivo Empresarial
- El Comité Consultivo Sindical

Las funciones que cada una de estas instancias realiza, vienen descritas en el Anexo 2.

Cabe hacer mención que, como organismo intergubernamental, se fijó el compromiso de mantener comunicación permanente en el ámbito público con los responsables de elaborar las políticas públicas, los académicos, los empresarios, los trabajadores y las organizaciones civiles:

As an intergovernmental organisation, the OECD is committed to communicating with transparency and openness with a broad range of stakeholders, whether policy-makers, academics, business, labour, civil society organisations or the media...²⁰

No obstante, ello no fue siempre así ya que, desde su creación en 1961, había decidido cerrar cualquier consulta o diálogo con la sociedad civil. Como consecuencia de ello, durante muchos años sólo realizó contactos con los empresarios y trabajadores a través de sus 2 organismos asesores, que son el Comité Consultivo Empresarial y el Comité Consultivo Sindical:

The OECD has undertaken close consultations and dialogue with civil society since its creation in 1961. For many years this was primarily with the business and labour sectors through the Business and Industry Advisory Committee to the OECD...and the Trade Union Advisory Committee to the OECD...²¹

²⁰ OCDE. "The OECD and the Public", disponible en www.oecd.org/

²¹ OCDE. "The OECD and the Public", disponible en www.oecd.org/

No fue sino en la década pasada cuando emprendió un creciente diálogo extenso y consultorías con otras organizaciones civiles en áreas tales como medio ambiente, cooperación para el desarrollo, comercio electrónico y política social, aunque para dicho organismo también es de alta prioridad el mantener relaciones con los poderes parlamentario y legislativo de los gobiernos a través de las asambleas parlamentarias del Consejo de Europa y el Comité Económico de la OTAN:

...The OECD also places a high priority on relations with the parliamentary/legislative branch of government, notably through its close and long-standing in with the Council of Europe and its Parliamentary Assembly, and the Economic Committee of the NATO Parliamentary Assembly.²²

Para finalizar con el presente tema cabe mencionar que, como parte de sus relaciones con otras organizaciones internacionales, también mantiene relaciones oficiales con la Organización Internacional del Trabajo, la Organización para la Alimentación y la Agricultura, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Agencia Internacional de Energía Atómica, y muchos otros cuerpos de las Naciones Unidas:

As part of its relations with other international organisations and bodies, the OECD has official relations with the International Labour Organization, Food and Agriculture Organization, International Monetary Fund, World Bank, International Atomic Energy Agency, and many others...²³

Ya que hemos identificado a nuestro actor externo, a continuación hemos de analizar, de una manera lo más amplia y profunda posible, sobre las implicaciones que ha tenido para México haber ingresado como miembro de la OCDE con el fin de determinar su grado de compromiso sobre las sugerencias emitidas por el grupo de examinadores de dicha Organización en cuanto a la educación superior, así como el sentido de la acción que están guiando a las nuevas orientaciones educativas.

2.2. EL INGRESO DE MÉXICO A LA OCDE

México se convirtió en miembro de la OCDE el 18 de mayo de ese mismo año, para lo cual se firmaron los siguientes decretos:

- *Decreto de promulgación de la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.*
- *Decreto de promulgación del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos sobre Privilegios e Inmunidades de la Organización en los Estados Unidos Mexicanos.*
- *Decreto de promulgación de la declaración del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la aceptación de sus obligaciones como miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.*

De estos, hemos de centrar nuestra atención en el primero y el tercero en virtud de la importancia que tienen para nuestro tema de investigación.

²² Ibid

²³ Ibid

En cuanto al *Decreto de promulgación de la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos*, lo consideramos relevante porque de los anexos que incluye y contienen una serie de declaraciones y actividades a las que México piensa asociarse o desea participar, el correspondiente al quinto anexo (página 11; Primera Sección) manifiesta la intención por parte del gobierno de unirse a las políticas educativas futuras que emanen de la OCDE, así como en las relativas a investigación e innovación en la enseñanza, y a Ciencia y Tecnología.

Por su parte, el *Decreto de promulgación de la declaración del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la aceptación de sus obligaciones como miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos* es un documento relevante ya que menciona que, desde 1960, el gobierno mexicano adoptó, sin haberse incorporado aún como miembro, las obligaciones de los países miembros de dicha Organización. Ello, es importante porque está indicando que, desde ese entonces, ha habido un cierto grado de influencia por parte de la OCDE en las políticas mexicanas que empezaron a implantarse en el sistema de educación superior.

En lo tocante a las razones que coadyuvaron a la anexión de México como miembro de la OCDE, por parte del gobierno mexicano tuvieron su fundamento en la estrategia que utilizó este actor para modernizar al país e incorporarlo al primer mundo ya que, si bien el gobierno había emprendido un cambio en los cimientos de la política económica en los 80, había pasado toda esa década sin que el país obtuviera aún el reconocimiento de su estrategia de modernización por parte de los gobiernos que encabezan los países más desarrollados del mundo o de los organismos multilaterales acreedores, y ello no le estaba permitiendo tener capacidad necesaria para renegociar su deuda externa, promover la inversión extranjera en el país o disponer de recursos para la inversión productiva.

En ese sentido, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 la política del gobierno salinista consistió en fomentar la modernización de México al exterior con una política activa que le permitiera aprovechar las oportunidades para consolidar su proyecto de nación mediante lo siguiente:

- Asegurar, a través de la acción internacional bilateral y multilateral, un entorno más favorable para promover el interés de México en un entorno mundial cada vez más complejo (de cambios y transformaciones e innovaciones tecnológicas) y con nuevas formas de pretensiones hegemónicas.
- La cooperación internacional para la adopción de iniciativas económicas, técnicas y financieras que permitan complementar y hacer rendir el esfuerzo interno, así como dar expresión concreta a una mayor presencia y beneficio a México en su participación en los mercados internacionales.
- La ampliación de los recursos disponibles para la inversión interna.

Para tal efecto, la primer estrategia gubernamental para incorporar al país al primer mundo consistió en lograr un acercamiento muy estrecho y estable con el Banco Mundial con los siguientes objetivos principales:

- Que dicha institución bancaria diseñara la estrategia de renegociación de la deuda externa mexicana, para lo cual el gobierno tuvo que: a) adoptar su programa de desarrollo neoliberal, b) aceptar que dicho actor fuera el interlocutor que renegociara personalmente la deuda ante la banca internacional, y c) adoptar una nueva política nacional articulada con las ideas y estrategias hegemónicas al nivel mundial.
- Solucionara sus problemas financieros tanto al interior como al exterior del país. Al respecto hay que recordar que fue debido a dicha cercanía con el BM, que el BIRF le concedió préstamos por un monto total de \$11,742.5 millones de dólares para la modernización económica del país y reducir su deuda externa. Este hecho, además de que permitió ampliar considerablemente la influencia del Banco Mundial en las políticas para el desarrollo y crecimiento económico del país, colocó a México, según declaraciones emitidas por tal

institución bancaria, en un lugar predominante en la asignación de recursos que dicha institución bancaria y sus afiliadas proporcionan a los países en desarrollo.

- Como líder financiero internacional, avalara ante los organismos internacionales y los grupos gubernamentales y privados más importantes al nivel mundial, tanto el modelo de desarrollo de México como el desempeño de su economía con el fin de incrementar la inversión extranjera en el país y tener presencia en los foros mundiales políticos y económicos tanto bilaterales como multilaterales.

Por la influencia directa e indirecta que ejerció y sigue ejerciendo el Banco Mundial en las políticas nacionales, ello favoreció el logro de las otras dos estrategias importantes que se planteó el gobierno mexicano para insertar a México en el primer mundo: formar una alianza comercial con Canadá y Estados Unidos e ingresar a la OCDE por la importancia internacional que tiene como organismo vanguardista que opera con los criterios de los sistemas de interpretación dominantes en el proceso de desarrollo globalizador.

Esto último, además de que le ha dado a México una presencia internacional más consolidada en los foros de análisis y discusión más importantes al nivel internacional, le ha permitido al gobierno mexicano aprovechar las experiencias económicas, técnicas y financieras de los países miembros para su crecimiento económico; contar con condiciones preferenciales para préstamos; participar de manera activa en las negociaciones del AMI y convertirse en el primer país latinoamericano integrado al llamado club de los países más ricos del mundo.

En lo tocante a las razones que coadyuvaron a que el Consejo de la OCDE invitara a México a integrarse como país miembro, ello se debió a tres motivos fundamentales: a) este país empezó a tener crecimiento económico y logros internacionales gracias a los recursos petroleros con los que cuenta, b) la aceleración que había dado el gobierno mexicano a las medidas privatizadoras y de desregulación, y c) la afluencia de capitales extranjeros en el país. Ello, según la OCDE, fue lo que le permitió a la nación mexicana adherirse al GATT (1986), acceder a la Organización (1994) y firmar el TLCAN (1994), entre otras.²⁴ Sin embargo, es muy factible que también hayan influido los siguientes factores:

- Durante el periodo 1988-1994, se estuvo dando una constante interacción entre diversos niveles del gobierno mexicano y el BM. Como dicha institución financiera es líder mundial, y junto con la OCDE forma parte de los organismos internacionales que representan los intereses de los países desarrollados que van a la vanguardia en el desarrollo²⁵, el hecho de que asistiera a México en aspectos tales como la reestructuración de la deuda externa mexicana, su programa de desarrollo económico, financieramente, el fortalecimiento de su Estado, el incremento de su capacidad para ajustar los mecanismos de producción y distribución mexicanos al cambio tecnológico y a las bases del conocimiento de los países industrializados, así como en la política de modernización de la educación básica coadyuvó, según Zogaib, a que el proyecto de desarrollo de México adquiriera credibilidad al nivel internacional, la banca externa le otorgara al país nuevos recursos para su desarrollo, un mayor acercamiento de México con los nuevos polos de crecimiento económico y una mejor concertación internacional en los foros mundiales.²⁶
- El crecimiento en un 22% de las exportaciones de México hacia los Estados Unidos, que en el mes de marzo de 1994 habían aumentado a poco más de 4 mil millones de dólares (cifra record en la historia del país), lo cual estaba dando la impresión al nivel interno y externo de que el TLCAN estaba dando buenos resultados.

²⁴ OCDE (1997). *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México: educación superior*, p. 153

²⁵ Tal es el caso de Francia, Italia, Reino Unido, Alemania, Japón, Canadá y Estados Unidos.

²⁶ Zogaib Achcar, Elena (1997). "La influencia del Banco Mundial en la reforma educativa", en Aurora Loyo (coordinadora). *Los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio (1988-1994)*. México: IIS-UNAM/Plaza y Valdés Editores, pp. 101 y 115.

- A comienzos de 1994 el país estaba mostrando síntomas de estabilidad financiera, contaba con una divisa estable y fuerte, mantenía una firme política monetaria y había extendido nuevos acuerdos comerciales con centro y sudamérica. Ello, junto con su incorporación al APEC y el apoyo de 9 mil millones de dólares que acababa de recibir por parte de Estados Unidos y Canadá, le estaba dando una imagen al nivel internacional de alto nivel de confianza y, sobre todo, de fuerte apoyo a la gestión en turno; debido a ello, se le estaba considerando uno de los centros económicos internacionales, así como una de las naciones más atractivas y confiables para los inversionistas de la Cuenca del Pacífico y Europa, no obstante que requería reconvertir su planta industrial, generar empleos y descomprimir la olla de presión social.
- El hecho de que México siempre ha sido un país líder en Latinoamérica y en el Tercer Mundo.

Con base en lo expuesto se puede inferir que, no obstante los problemas políticos, económicos y sociales que tenía México, la Organización consideró que era un país apto para ingresar a la Organización debido a los siguientes indicadores:

- La credibilidad, al nivel internacional, de su proyecto de desarrollo económico, el cual estaba siendo avalado por el BM. Si bien como veremos más adelante, para la OCDE no era adecuado que un país como México adoptara un modelo basado en el proteccionismo, ni otro basado en la liberalización de los intercambios y la privatización, este último, al menos, le había generado un crecimiento económico al país y ello era lo que le había permitido acceder a la Organización en 1994.
- El país tenía una mayor cercanía con los nuevos polos de crecimiento económico, así como una mejor concertación en los foros internacionales.
- Era considerado uno de los centros económicos internacionales, así como una de las naciones más atractivas y confiables para los inversionistas de la Cuenca del Pacífico y Europa.
- Mantenía su liderazgo en Latinoamérica y en el Tercer Mundo.
- Era un país dispuesto a asumir las decisiones llevadas a cabo por la OCDE en cuanto a sus políticas de cooperación y desarrollo político, económico y social. Ello, aunado a que tenía liderazgo en Latinoamérica y en el Tercer Mundo, era de esperarse que ejerciera influencia en esos países para que adoptasen las políticas de dicho Organismo y, por tanto, las del papel que debían desempeñar en el crecimiento sostenido de las economías más ricas del mundo.

A partir de entonces, el gobierno mexicano se ha visto comprometido aceptar obligatoriamente las decisiones dispuestas por los países miembros de la OCDE, consultarla continuamente, efectuar estudios, participar en proyectos aceptados de común acuerdo y, en el terreno científico y técnico, promover el desarrollo de sus recursos, fomentar la investigación y favorecer la formación profesional con base en los criterios establecidos por dicha Organización.

En cuanto a los estudios efectuados por la OCDE, puede decirse que éstos han estado centrados en distintos aspectos de la economía mexicana²⁷ y diversas políticas sectoriales²⁸; en estas últimas, es precisamente en donde

²⁷ Por ejemplo sobre políticas del mercado laboral (1996-97); reforma del sector salud (1997-98); mejoramiento de ingresos tributarios y el sistema bancario (1998-99); eficiencia en el gasto público (1999-00) y reforma del sector financiero (2000-01), entre otras.

²⁸ Por ejemplo sobre políticas nacionales de la ciencia y tecnología (1994); liberalización comercial e inversiones (1994); pesca (1996); políticas nacionales de educación (1996); política de competencia

se ubica el examen realizado sobre la ES, el cual es nuestro tema de análisis del presente trabajo de investigación.

Para finalizar con la presente exposición, cabe mencionar que la delegación mexicana ante dicha Organización está encabezada por un representante permanente²⁹ y que, por el carácter multidisciplinario de los trabajos que se realizan en misma, la plantilla de los funcionarios mexicanos se encuentra conformada por personal de carrera del servicio exterior y servidores públicos de diversas secretarías de Estado como la de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Economía, Medio Ambiente y Recursos Naturales. Entre los desempeños que ha tenido México como miembro se encuentran los siguientes:³⁰

- Encabezó en 1999 la presidencia del Consejo al nivel ministerial, función que por primera vez recayó en una nación miembro de reciente ingreso.
- Impulsó una iniciativa inusitada en la historia de la OCDE: la celebración del diálogo especial con países no-miembros.
- Es uno de los 5 países miembros en donde la Organización ha establecido un Centro para la venta y distribución de publicaciones.³¹ Dicho Centro, desde 1996 da servicio a toda Latinoamérica y tiene también como propósito mantener una estrecha relación con los medios de comunicación, con la sociedad civil, el sector empresarial y la academia, así como promover ante el Congreso y los gobiernos federales y locales los diferentes estudios que la OCDE elabora, con el fin de que sean de utilidad para la realización y el diseño de políticas públicas. Asimismo, organiza eventos para presentar los trabajos de los funcionarios de dicho organismo que viajan a México, y participa en diversas ferias del libro regionales.

Una vez expuesto lo anterior, a continuación hemos de analizar el proceso de construcción de las recomendaciones de los examinadores de la OCDE.

2.3. PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LAS RECOMENDACIONES.

De acuerdo al informe de los examinadores de la OCDE contenido en los *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México: educación superior*, el propósito inicial del gobierno de Carlos Salinas de Gortari consistió en que el organismo efectuara un examen sobre las universidades públicas debido a que ya no estaban respondiendo adecuadamente a las necesidades de la economía y de la sociedad, y las otras instituciones de educación superior tenían menor población que el sector universitario. Sin embargo, el estudio tuvo finalmente que considerar a todo el sistema educativo mexicano porque la Organización argumentó las siguientes consideraciones:³²

(1997); reforma regulatoria sobre gas natural (1997); políticas agrícolas (1997); desarrollo regional y política estructural (1997); descentralización e infraestructura (1997), entre otras.

²⁹ Desde el 30 de agosto de 2000 el representante permanente es el embajador Javier Arrigunaga, quien se graduó en leyes en la Universidad Iberoamericana y realizó un posgrado en ley financiera en la Universidad de Columbia. En 1985 fungió como consultor legal del Banco Central en México y también obtuvo el cargo de Director General de Asuntos legales en dicha institución; asimismo, fue uno de los integrantes de la Comisión de Mercado Financiero en el Banco Nacional de México.

³⁰ Cfr. "Ingreso de México a la OCDE", disponible en <http://www.sre.gob.mx/ocde/>

³¹ Los otros cuatro países son París, Bonn (que atiende a los países y regiones de habla alemana), Tokio (que da atención a la región Asia-Pacífico) y Washington (para Estados Unidos y Canadá)

³² OCDE (1997). Op. cit., pp.145-146

- Era necesario contar con una visión de conjunto de la estructura de la educación mexicana.
- No podía llevarse a cabo un análisis serio de la situación y del devenir de las formaciones del nivel superior sin examinar también el aspecto que en México se llama la educación media superior debido a que sus modalidades, contenido y estructura explican en gran medida la evolución de la demanda de educación superior, y también a que en dicho nivel se encuentran amplias posibilidades de formación técnica profesional; en ese sentido, resultaba indispensable observar en qué medida esas formaciones concordaban con las del nivel de educación superior.
- En el examen debían entrar también en forma natural los institutos tecnológicos y escuelas normales porque, aún cuando tuvieran menor población que el sector universitario, eran parte de la estructura del sistema de educación superior.

Otra característica que tuvo el examen es que hace hincapié en la función formativa de la educación superior más que en su función de investigación. Ello, a juicio del informe en cuestión, fue debido a que a ellos lo que les interesaba fundamentalmente era que México ampliara su élite intelectual y profesional, sobre todo en el ámbito técnico, para que constituyera una ventaja determinante en el impulso económico del país y la transformación de la sociedad mexicana.³³

En cuanto a la estrategia que siguió la Organización para la realización del examen, señala que de conformidad con el procedimiento acostumbrado por dicho organismo, solicitaron a las autoridades mexicanas a redactar un informe básico que proporcionara al equipo de examinadores un bosquejo general acerca de la situación, los progresos logrados y las principales cuestiones que se planteaban los responsables políticos.

Asimismo menciona que, para abordar el examen, los examinadores buscaron conocer lo que otras personas habían pensado o escrito sobre los asuntos que en México son más problemáticos que en otros países, al mismo tiempo que recopilaron información indispensable para su misión y escucharon las opiniones de rectores, directores, catedráticos, investigadores, responsables políticos, empresarios, sindicatos y estudiantes, con el fin de comprender sus ambiciones, temores y aspiraciones.

Para el cumplimiento de su trabajo, el informe indica que los examinadores organizaron dos visitas de estudio que permitieron, tanto al Secretariado de la OCDE como a sus expertos, discutir con las autoridades mexicanas acerca de la naturaleza del examen y de los alcances que tendría.

La primer visita, se ocupó de las instituciones estatales situadas en Guanajuato, Mérida, Oaxaca, Tula-Tepeji, Puebla, Jalapa, Veracruz, Monterrey y Saltillo, mientras que la segunda estuvo básicamente centrada en el examen de las instituciones federales: la UNAM, la UAM y el IPN.

De acuerdo al examen en cuestión, el trabajo se solicitó y empezó a llevarse a cabo a partir de 1994 bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, y culminó en 1996 durante la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León, y las razones generales que llevaron a las autoridades mexicanas a realizar dicho estudio son las siguientes:³⁴

- Aunque México tuvo un periodo de crecimiento rápido a partir de la década de los 40, la crisis financiera que tuvo en 1982 afectó la calidad de todo el sistema educativo.

³³ OCDE (1997). Op. cit., p.146

³⁴ OCDE (1997). Op. cit., p.21

- Si bien la educación superior había hecho una contribución invaluable al desarrollo nacional, la educación postobligatoria debía transformarse para que fuera equitativamente distribuida y con opciones profesionales y técnicas suficientes para satisfacer las necesidades sociales y productivas del país.

Los argumentos particulares que justificaron que el gobierno mexicano deseara contar con el examen de dicho organismos son los siguientes:³⁵

- Como parte de su nueva actitud hacia la eficiencia interna y la interacción global.
- Sus exámenes son muy apreciados por la calidad de sus análisis y la contribución que aportan al debate político.
- La orientación de sus exámenes en el campo educativo es distinta en varios sentidos a las evaluaciones realizadas por otras organizaciones: estas últimas se limitan a analizar el funcionamiento interno del sistema educativo y a evaluar la calidad y eficacia de la enseñanza; en cambio, los exámenes que realiza la OCDE son más amplios porque se esfuerzan por ver en qué medida el sistema educativo responde a las necesidades de la economía y de la sociedad actuales, y cómo puede contribuir a la consecución del desarrollo económico y el progreso social.

Una vez expuesto lo anterior, a continuación hemos de pasar al resultado del examen en lo concerniente a las necesidades de la economía y de la sociedad mexicana.

2.4. NECESIDADES DE LA ECONOMÍA Y DE LA SOCIEDAD MEXICANA.

En el informe elaborado por los examinadores de la OCDE, contenido en los *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México. Educación superior*, mencionan que el primer objetivo de los estudios que realizan en el ámbito educativo radica en llevar a cabo un análisis sobre las necesidades de la economía y de la sociedad del país que solicita el estudio.

Al respecto, señalan que la economía mexicana tuvo su etapa de desarrollo a partir de la década de los 40 debido en parte tanto a la centralización del poder como a la estrategia de carácter proteccionista que utilizaron sus gobernantes, estrategia que si bien le permitió al país llegar a tener un crecimiento económico acelerado a un ritmo anual de 7% o más durante cierto tiempo, tuvo también debilidades al basar su crecimiento en una expansión solamente cuantitativa.

Asimismo consideraban que, ante la insuficiente infraestructura, la ausencia de apoyo para la creación de empresa, la insuficiente calificación de los trabajadores, la insuficiente creación de empleos y la crisis financiera de 1982, el gobierno mexicano se vio en la obligación de revisar de manera radical los cimientos de su política económica y, del proteccionismo, transitó hacia la liberalización de los intercambios y a la privatización de numerosas empresas públicas con el fin de adaptarse a un universo nuevo: el de la apertura al mundo exterior, la tecnología, la desregulación y las leyes del mercado, con lo cual pasó de una situación en que todo se esperaba del Estado a otra en la que había que esperarse todo del mercado.

Sin embargo, para dichos examinadores, ninguno de los dos modelos era adecuado para México porque ocasionaban la bipolarización de la sociedad y ello haría que la transición fuera más dolorosa porque se estaba incrementando la población que estaba accediendo al mercado de trabajo.³⁶

³⁵ OCDE (1997). Op. cit., pp. 21 y 145

³⁶ OCDE (1997). Op.cit., p.163

Para contrarrestar lo anterior, era necesario que los ciudadanos no esperaran que el mercado y el gobierno se encargaran por completo de sus intereses colectivos vitales ya que por sí solos no eran capaces de responder a las necesidades sociales.

En ese sentido, opinaban indispensable que se despertara la conciencia civil y que, cada ciudadano, tomara conciencia de sus responsabilidades para que se pudiera dar solución a los tres grandes desafíos internos que tenía el país:³⁷

- Reducir las desigualdades y luchar contra la pobreza extrema.
- Otorgar a las clases medias un lugar de mayor importancia en las decisiones y garantizar un porvenir para sus hijos.
- Poner a la élite al servicio de la mayoría.

A ese respecto habían advertido que si bien en México existía una élite intelectual y profesional en el mundo político, la alta administración pública, el medio académico de la educación, la investigación, las empresas, la industria, el comercio y entre los estudiantes, el nivel medio de educación y de calificación profesional seguía siendo muy modesto:

...Tenemos la impresión de que las clases medias, los cuadros intermedios de las empresas y las administraciones públicas no siempre tienen el nivel de formación o de competencia que sería de esperar o, por el contrario, no ejercen responsabilidades sociales o empleos donde sus capacidades puedan desarrollarse y ampliarse. Esta observación nos ha guiado a todo lo largo de nuestro trabajo...³⁸

Por lo anterior, consideraban que a tales desigualdades eran a las que debía hacer frente el país y su gobierno para coadyuvar a que el país tuviera un crecimiento económico sostenido. Sin embargo, pensaban que como no había una solución sencilla ni un remedio a corto plazo, era necesario que combinara programas especiales con medidas globales, particularmente en el terreno económico, con el fin de que todas las regiones y todas las categorías sociales se vieran asociadas y contribuyeran a la transformación del país.

Asimismo, opinaban que como la inmensidad y la diversidad del país creaban dificultades y lastres de superar, y dado que los ajustes y los cambios profundos de las estructuras económicas implicaban la liberalización y la globalización de los intercambios, ello tendría en México repercusiones políticas y sociales más brutales y más masivas que en otros países miembro y que, en consecuencia, no era sorprendente que el orden de cosas fuera sin cesar puesto en tela de juicio. En vista de ello, el futuro de México dependería principalmente del equilibrio que se lograra entre ambos polos.

Otra cuestión que abordan en cuanto a las necesidades de la economía y de la sociedad es que, como para ellos resultaba dudoso que un crecimiento económico sostenido pudiera dar a todos un empleo en el sector formal, consideraban necesario que las microempresas mexicanas, por ser las que representaban aproximadamente la mitad de la actividad económica, contribuyeran a amortiguar el desequilibrio económico que tenía el país y garantizaran la inserción profesional y social de las numerosas generaciones que llegaban al mercado de trabajo.

También pensaban que el país requería, como acontece en los países más desarrollados, de una más amplia participación de las clases medias que eran las artesanías básicas del desarrollo, estaban abiertas al exterior y estaban integradas en muchos sentidos al mundo de las naciones más avanzadas.

³⁷ OCDE (1997). Op.cit., pp. 163-164

³⁸ OCDE (1997). Op. cit., p. 149

Por último, opinaban que la falta de evolución política en México estaba ocasionando dificultades al gobierno en su puesta en práctica de los proyectos de reforma del Estado y de la vida política³⁹, y ello estaba teniendo repercusiones políticas y sociales más brutales y más masivas que en otros países miembros:⁴⁰

- Había dificultades políticas, nacidas de la oposición entre distintas orientaciones ideológicas.
- Había divergencias de interés ante cualquier cambio en la distribución del poder.
- Había dificultades económicas derivadas de las consecuencias de la crisis financiera.
- Había dificultades sociales vinculadas a las desigualdades y a la inmensidad de las necesidades.
- Había insuficiente preparación de numerosas categorías sociales para participar en la vida pública.
- Había dificultades debidas a la costumbre de confiarse a la acción gubernamental más que a la iniciativa individual y colectiva.

En consecuencia, no era sorprendente que, dado los marcados antagonismos y tensiones existentes en un país donde el activismo político era una tradición arraigada, el orden de cosas fuera puesto en tela de juicio sin cesar. No obstante, como también habían percibido una sólida identidad y sentimiento nacional, este país podía a futuro alcanzar sus objetivos de adherirse al modelo estadounidense de prosperidad y afirmarse aún más en el continente americano y en el escenario internacional.

Una vez expuesto lo anterior, hemos de pasar al resultado del examen en cuanto a la estructura del sistema educativo mexicano, y la manera en que estaba respondiendo a las necesidades de la economía y de la sociedad.

2.5. ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO Y LA MANERA EN QUE ESTABA RESPONDIENDO A LAS NECESIDADES DE LA ECONOMÍA Y DE LA SOCIEDAD

El segundo y tercer objetivo que persiguen los estudios que realizan los equipos de trabajo de la Organización en cuanto al ámbito educativo, consisten en analizar la estructura del sistema educativo del país solicitante, así como la medida en que está respondiendo a las necesidades de la economía y la sociedad. No obstante, en virtud que nuestro objeto de estudio se centra en la educación superior y, de ésta, en el subsistema universitario público, en estos dos aspectos hemos de centrar principalmente nuestra atención.

Para tal efecto, nos abocaremos en las concordancias, discordancias u omisiones existentes entre el examen de la OCDE y el informe de las autoridades mexicanas, el cual también viene incluido en la publicación a la que hemos venido haciendo alusión.

Cabe aclarar que, como el informe mexicano es muy amplio e ilustrativo respecto de la educación superior, el contenido global del documento lo hemos remitido al Anexo 3 con el propósito de no desviar nuestra atención en

³⁹ Reformas consistentes en reforzar el carácter federal del país, mantener un alejamiento del modelo de un solo partido en el poder y permitir que hubiera otras corrientes políticas representadas entre los gobernadores de los estados, elementos que la OCDE consideraba esenciales en una democracia moderna.

⁴⁰ OCDE (1997). Op.cit. p. 149

la información que no aborda la OCDE, pero que consideramos necesario contar con ella porque contiene el punto de vista interno sobre la estructura, formas de gobierno, funcionamiento, tendencias y contexto histórico en que se desarrolló la educación superior en México. Asimismo, al final de dicho anexo se mencionan los nombres y cargos de las autoridades responsables del informe en cuestión.

2.5.1. Estructura del sistema educativo mexicano.

Conforme al examen realizado por este organismo externo, el sistema educativo mexicano, al igual que la mayoría de los sistemas europeos, se compone de dos bloques claramente distintos que, por su naturaleza, son objeto de políticas diferentes:

- La educación básica obligatoria (primaria y secundaria)⁴¹
- Las formaciones postobligatorias (educación media superior y educación superior)

No obstante, la diferencia entre el sistema europeo y el mexicano radica en que, en el primero, el modelo se ha tenido que ir transformando en la medida en que ha ido creciendo la escolarización y evolucionando las necesidades de la economía y la sociedad, mientras que en el segundo se estaba haciendo difícil inducir los cambios que se requerían en el nuevo orden mundial debido a la complejidad existente en el conjunto de las formaciones postobligatorias en cuanto a su estructura, sus articulaciones, su organización y funcionamiento.⁴²

A ese respecto se pudo advertir que si bien el informe mexicano coincide con el examen de la Organización en cuanto a la complejidad de la estructura y funcionamiento de las formaciones postobligatorias, en ningún momento hace alusión a que dicha problemática esté interfiriendo en el propósito de la autoridad federal de construir, antes de que termine la década de los 90, un sistema de educación superior descentralizado, tanto en lo que respecta a la educación media como superior.⁴³

Una segunda cuestión que aborda el examen pero que no se menciona en el informe mexicano es que, a juicio del equipo de la OCDE, los intereses en los objetivos del sistema educativo estaban polarizados porque privilegiaban dos preocupaciones opuestas entre sí:

- Garantizar que todas las categorías sociales pudieran beneficiarse de una formación básica.
- Disponer de un conjunto de formaciones postobligatorias de calidad, concebidas para una élite restringida destinada, en principio, a proseguir sus estudios hasta el primer grado universitario (la licenciatura), y desarrollar en ellas polos de excelencia en cuanto a enseñanza e investigación que permitieran a México mantener su puesto en la comunidad internacional pese a la relativa modestia de sus recursos.

Ello, a criterio de estos examinadores externos, estaba ocasionando que no se atendiera de manera equitativa las expectativas de la sociedad, pero que tal apertura resultaba crucial porque, por una parte, quienes estaban accediendo a las formaciones postobligatorias ya no eran una élite restringida sino que representaban la mitad de cada generación y, por la otra, si como se esperaba iba a ver un mejor rendimiento de la educación básica en los próximos años, la prioridad se iba a situar en la educación media superior, y posteriormente en los primeros años de la educación superior.

2.5.2. Problemática que presenta la educación superior.

⁴¹ Que próximamente en México también comprenderá educación preescolar.

⁴² OCDE (1997). Op.cit. p. 189

⁴³ OCDE (1997). Op.cit. p. 38

Tanto el examen externo como el informe interno coinciden en señalar que la educación superior no estaba propiciando el crecimiento de la economía por la complejidad que presentaba este nivel educativo. Sin embargo, si bien consideran que dicha complejidad está vinculada a la heterogeneidad del sistema, no existe una total concordancia, al menos de manera escrita, en cuanto a lo que ambos piensan son los aspectos que la conforman.

Como veremos a continuación, estos dos documentos coinciden en algunos aspectos relacionados con la organización, funcionamiento y crecimiento de la matrícula pero, a diferencia del informe mexicano, el examen de la OCDE agrega otros concernientes a la estructura administrativa y jurídica de la educación superior, así como su problemática política y articulaciones.

Estructura administrativa y jurídica, articulaciones y dificultades políticas.

En cuanto a la estructura jurídica, el examen externo menciona que su complejidad radicaba en lo siguiente:⁴⁴

- Existía una diferenciación entre las formaciones que se imparten en las instituciones públicas y privadas. En la formación universitaria, el 79% de la matrícula se localizaba en las universidades públicas mientras que el 21% en las privadas. En cambio en las formaciones tecnológicas y de maestros, las instituciones privadas desempeñan un papel más importante al agrupar más de una cuarta parte de la matrícula total.
- Las instituciones privadas, aunque jurídicamente eran objeto de una autorización por parte de la SEP, no contaban con ninguna garantía de calidad por parte de ésta.
- Las instituciones públicas dependían de autoridades diferentes: existían las que dependían de las autoridades federales, las que dependían de los estados y las que eran autónomas:
 - La autoridad federal, con diversas modalidades⁴⁵, se extendía sobre gran parte de la educación tecnológica e instituciones de enseñanza media superior de educación general independientes de las universidades, como los Colegios de Bachilleres.
 - Las autoridades de los estados tenían un papel esencial en el nivel de la educación básica, pero era todavía limitado para la educación postobligatoria. Asimismo, mientras algunas escuelas normales dependían de los estados, otras seguían siendo federales.
 - Las universidades, gozaban de la más completa autonomía, incluyendo en lo que tocaba a sus preparatorias.
- Había una gran distinción entre las grandes instituciones nacionales y el resto del sistema.
- El modelo académico de la UNAM y del IPN seguía teniendo influencia hegemónica sobre el resto del sistema.

En lo tocante a la estructura administrativa, los examinadores de la OCDE consideraban presentaba la siguiente dificultad:

⁴⁴ OCDE (1997). Op.cit., pp. 166-167

⁴⁵ Que iban de la centralización a la desconcentración y a la descentralización.

- Era muy vertical porque sus tres principales subsistemas (universitario, tecnológico y normalista) dependían de tres subsecretarías distintas dentro de la SEP.
- Muchas universidades y algunos institutos del sector tecnológico poseían sus propias preparatorias.
- Las escuelas normales, si bien pertenecían desde 1984 al nivel de la educación superior, seguían teniendo una educación media superior pedagógica.

Asimismo, consideraban que la educación superior tenía problemas políticos:⁴⁶

- Los debates de cualquier iniciativa tocante a la educación superior estaban muy politizados, cuestión que, si bien no era exclusiva de México, en este país tal oposición había llegado a tomar carices a menudo violentos e incluso dramáticos.
- Como la mayoría de las universidades públicas eran autónomas, rechazaban toda injerencia externa, sobre todo la del gobierno, no obstante que eran financiadas casi exclusivamente por el erario público. En virtud de ello, las prioridades de la SEP sólo se comunicaban a título de información o recomendación.
- Había una oposición en la educación superior pública entre las concepciones “populistas” y “modernistas” (entrecomillados del informe de la OCDE) la cual, si bien no era exclusiva de México, era más tajante que en otras partes. La primera, considera que son a las clases sociales a quienes debe dirigirse la educación superior, por lo que sus partidarios buscan obtener y ejercer un poder político; de ahí que sean favorables al acceso más abierto posible, y hostiles al principio del pago de derechos de inscripción y escolaridad: es la educación al servicio de las masas, línea de pensamiento que inspiró en parte la expansión desenfadada de la década de los 70’s, periodo ahora calificado como de “improvisación” (entrecomillado del informe). La segunda, se pretende como racional y eficaz, sobre todo en la distribución de recursos y en su adecuación a las necesidades del mercado de trabajo; no son hostiles a las cuotas de inscripción y buscan copatrocínios de las empresas, mientras que los populistas rechazan toda injerencia.

De ambas, pensaban que la que más se estaba reforzando en México era la modernista en virtud de que el desarrollo económico había multiplicado las necesidades de las empresas y abierto nuevas perspectivas de empleo y de desarrollo profesional, y también porque las dificultades económicas acontecidas en el país habían acrecentado la competencia para el acceso al empleo. Sin embargo, opinaban que ninguna de las dos era conveniente para este país por lo que era necesario establecer una nueva concepción que las conciliara apoyada en las distintas concepciones históricas.

- La educación se estaba desplazando a favor del sector privado porque había personas que lo consideraban mejor capacitado para adaptarse a la evolución de la demanda individual y a las necesidades de las empresas, y pensaban que se preocupaba mucho de su imagen de calidad y de eficacia. Ello estaba llevando a un debilitamiento de la imagen del sector público, que sufría una pérdida de confianza; por dicha razón, así como por su militancia política, los empleadores evitaban contratar a los egresados de sus instituciones. Sin embargo, estaban en desacuerdo con tal posición ya que había universidades públicas que competían en modernidad con las instituciones privadas y extranjeras en cuanto a la admisión, evaluación, investigación, etc., motivo por el cual trabajaban en colaboración con estas instituciones externas.
- Las instituciones públicas “periféricas” (esto es, fuera del Distrito Federal y de las grandes metrópolis industriales) se veían con frecuencia discriminadas por la insuficiencia de recursos, el nivel de los candidatos o el de los maestros, a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno para lograr un mejor equilibrio entre

⁴⁶ OCDE (1997). Op. cit., pp.159-162

el centro y la periferia. Ello, al nivel educativo, estaba ocasionando que se generaran jerarquías de calidad y de prestigio, más que redes, así como también que hubiera una diversidad de funciones y de perfiles. En el ámbito político, estaba provocando dificultades en las relaciones entre el gobierno y las instituciones públicas, las cuales se habían agravado aún más por las crisis financieras en virtud de que los recursos provenían básicamente del gobierno federal. Esto, aunado a los procedimientos de financiamiento por parte del gobierno federal o de los estados, hacía que el problema de las relaciones entre ambos actores fuera muy complejo.⁴⁷

Organización de la conducción y funcionamiento de la educación superior.

De los aspectos que ambos documentos (el externo y el interno) coinciden en cuanto a la problemática que presenta la conducción y funcionamiento de la educación, éstos se relacionan con lo siguiente:

- El peso relativo de la matrícula de educación superior seguía siendo muy bajo (del 5.3%) frente a la del sistema educativo nacional.
- La matrícula de educación superior estaba concentrada en las universidades públicas (60% en 1994), principalmente en las localizadas en el Distrito Federal.
- Había una débil proporción de la matrícula de posgrado (0.2%) frente a la de licenciatura (5.1%).
- El peso de las formaciones científicas y técnicas era modesto para el nivel de desarrollo económico que tenía México, mientras que había una gran solicitud para el ingreso a las profesiones liberales que se consideraban con prestigio social.
- La organización académica predominante de las universidades públicas, los institutos tecnológicos y las universidades privadas ha sido que las escuelas impartan docencia y los institutos realicen investigación.
- Era reducido el número de investigadores y las fuentes de financiamiento para la investigación. Asimismo, la infraestructura científica y tecnológica era insuficiente y las investigaciones que realizaban, además de que generalmente estaban centralizadas en las instituciones públicas del Distrito Federal, se llevaban a cabo desvinculadas con el sector productivo.
- En la mayoría de las instituciones públicas y privadas, los profesores no tenían el grado académico adecuado (superior al nivel que impartían), no contaban con una formación pedagógica ni con experiencia laboral en una empresa o en la administración pública.
- Era heterogénea la calidad de la educación superior privada y pública.
- La mayor parte de los planes y programas de estudio no tenían pertinencia porque no estaban convenientemente vinculados con el ámbito laboral y las necesidades sociales.
- Los índices de titulación en las instituciones públicas eran bajos porque, entre otras, la mitad de los egresados no satisfacían la exigencia complementaria de hacer una tesis o su equivalente y, por tanto, no podían ejercer su profesión de manera reglamentada (ya que el ejercicio profesional estaba sujeto a la obtención de un título académico y de una cédula profesional) ni tener acceso a los estudios de posgrado.

⁴⁷ Ya que la mayoría de las instituciones negocian con la SEP, algunas con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y dos o tres con la Presidencia.

Ambos documentos también coinciden en que, debido al crecimiento de la matrícula de la educación superior en la década de los 70, hubo un incremento en su planta docente pero no estuvo formada profesionalmente. Ello, aunado a que este nivel educativo no tuvo una modificación en sus estructuras ni una redefinición sobre las funciones que debía tener, ocasionó una crisis en el sistema en distintos sentidos:

- Crisis de crecimiento, porque el propio crecimiento confirió a la educación superior papeles distintos de los que fueron suyos en el pasado⁴⁸, por lo que la evolución de la sociedad, de las necesidades económicas y las perspectivas de empleo, y de la ampliación del acceso, habían exigido un profundo cambio en sus finalidades.
- Crisis de identidad, en vista de que la educación superior había renunciado a sus exigencias de selectividad y calidad.
- Crisis de confianza, porque llevó a muchos estudiantes al fracaso, y a que sus graduados no hallaran un empleo en concordancia con la duración y la dificultad de los estudios.
- Crisis financiera, la cual debilitó los ingresos de los docentes y no le permitió a las instituciones renovar su enseñanza y desarrollar la investigación, así como redujo su margen de maniobra.

De los aspectos que sólo el examen de la OCDE aborda y tienen que ver también con la conducción y funcionamiento de la educación, se encuentran los siguientes:

- No existía un procedimiento de admisión común para el ingreso a las licenciaturas que permita controlar, de manera flexible, los flujos de ingreso y demanda en función de la calidad de los candidatos y de la apreciación de las salidas profesionales.
- En las universidades públicas la admisión no era un derecho sino que estaba en función del número de lugares disponibles ya que daban prioridad a los alumnos egresados de sus bachilleratos.
- La trayectoria de los estudiantes de licenciatura era compleja:
 - a) Como no tenían posibilidades de salida con un diploma intermedio, la única opción era ingresar a la licenciatura que era el modelo dominante, lo cual implicaba que durante los 4 ó 6 años de estudio no pudieran trabajar.
 - b) Tenían pocas opciones posibles en su formación porque recibían una educación bastante académica y enciclopédica sin oportunidad de un aprendizaje experimental o de contacto directo con problemas concretos; por ello, sus trabajos prácticos también eran sólo una ilustración del curso.
 - c) Durante los estudios recibían poca orientación o tutoría.
 - d) El horario semanal de clases era extenuante, principalmente en el sector tecnológico.
 - e) Por la falta de salidas intermedias, por lo menos la mitad de los alumnos abandonaban sus estudios para satisfacer sus necesidades económicas sin contar con alguna calificación reconocida en el mercado de trabajo.
 - f) Los procedimientos de equivalencias interinstitucionales eran largos y complicados.

⁴⁸ Se refieren a que, en el pasado, la institución universitaria estuvo concebida para una élite.

- La docencia que se impartía en las licenciaturas era muy problemática, principalmente en las instituciones públicas:
 - a) Los profesores generalmente no estaban agrupados en una estructura departamental.
 - b) Contaban con poca movilidad porque generalmente impartían docencia en la misma institución en donde se habían formado.
 - c) Los que estaban en funciones no continuaban formándose.
 - d) Recibían salarios mal remunerados. Impartían docencia con gran libertad de cátedra.
- La demanda de estudios era compleja, principalmente en las universidades públicas:
 - a) La mayoría de los estudiantes realizaba estudios de especialización y la más socorrida era medicina.
 - b) En maestría, la demanda se centraba en las ciencias administrativas y sociales.
 - c) En doctorado, había mayor demanda en ciencias exactas y naturales.
 - d) Una minoría se formaba para la docencia o la investigación.

2.5.3. Desafíos para la educación superior.

Para concluir con el presente tema, ambos documentos efectúan un diagnóstico sobre los principales desafíos que tiene la educación superior para el siglo XXI. Al respecto cabe mencionar que también se encontraron congruencias, divergencias y omisiones entre el examen externo y el informe de las autoridades mexicanas.

En cuanto al examen de la OCDE, señala que por los problemas que tiene la educación superior, así como otros que indica en cuanto a la educación básica y la educación media superior, México estaba lejos de hallarse ante un sistema de educación media, un sistema de educación superior o un sistema global:

...Por el contrario, estas distinciones cruzadas crean una complejidad extrema, o más bien una gran complicación, una atomización, que hace muy problemática cualquier gestión de conjunto. Esta complicación tiene orígenes históricos y es resultado de una sucesión de iniciativas públicas o privadas, que muestra demasiado bien que, ante la imposibilidad de cambiar lo existente, se fue yuxtaponiendo cada vez algo nuevo. Una de las razones de ello es la interpretación extensiva que se ha dado a la autonomía de las universidades, que hace difícil inducir cambios en ellas...La situación actual de cambio acelerado exige la aplicación de estrategias globales que no encajan con tal complejidad. Nos parece deseable orientarse por una parte hacia un sistema de educación media que tenga fines y carácter propios, y por otra hacia un sistema de educación superior menos complicado, pero realmente diversificado, para que se pueda tener un panorama de conjunto, definir prioridades y garantizar continuidades y complementariedades.⁴⁹

Los rasgos más preocupantes que conforme a los examinadores habían observado en las formaciones postobligatorias en México, eran los siguientes:⁵⁰

⁴⁹ OCDE (1997). Op.cit. pp. 167-168

⁵⁰ OCDE (1997). Op.cit. pp. 189-195

- Se estaba haciendo difícil inducir los cambios que se requerían en el nuevo orden mundial debido a la complejidad que tenía el conjunto que forman la educación media superior y la educación superior en cuanto a sus estructuras, sus articulaciones, su organización y su funcionamiento.
- Dicha complejidad estaba coadyuvando a que hubiera poca permeabilidad en las fronteras entre los diversos componentes de este conjunto, lo cual había redundado en una ausencia general de movilidad: entre las instituciones, debido fundamentalmente a la autonomía de las universidades; entre los estudiantes, porque difícilmente podían cambiar de institución; entre los docentes, porque permanecían en la institución en donde se formaron, con lo cual se había creado una peligrosa consanguinidad y, por último, para las ideas, porque éstas no se transmitían más allá de la institución donde eran generadas.
- Era poco diferenciada en sus salidas profesionales porque había numerosas ramas profesionales pero insuficientes salidas intermedias.
- Seguían orientándose para una élite restringida, lo cual no correspondía a las expectativas de la economía ni de la sociedad actuales.
- Funcionaban socialmente de manera inequitativa debido a que las diversas preparaciones tenían un nivel muy desigual y distinto grado de atractivo, además de que la selección no se basaba en los resultados escolares y persistían fuertes desigualdades geográficas.
- Tenía un carácter selectivo porque existía diferencia entre los estudiantes que obtenían el título de grado y los que abandonaban los estudios con conocimientos más o menos amplios.
- Eran muy frágiles porque tenían una alta proporción de fracasos y abandonos, y no respondía convenientemente a las necesidades de la economía y a las aspiraciones de la sociedad. Esto es, reducir las desigualdades, dar cabida a las clases medias y poner a la élite al servicio de todos, además de que fueran capaces de avanzar hacia un sistema renovado, más diferenciado y menos complicado.
- La educación superior estaba muy diferenciada en cuanto a sus instituciones (entre las grandes universidades y las de menor tamaño, entre las federales y estatales, entre el sector público y privado, y entre las instituciones autónomas y las que estaban centralizadas) y operaba con un mismo modelo: el universitario.
- En el sector público, como las universidades poseían ramas técnicas no había una diferencia clara entre los objetivos de éstas y los del sector tecnológico; la única diferencia tenía que ver con el estatuto autónomo o no, diferencia que concernía más a los administradores que a los estudiantes.
- Como al final de los estudios de licenciatura estaba todavía el obstáculo de la titulación, en un grupo ya de por sí restringido, ello distinguía aún más a una élite ya que los egresados, por el sólo hecho de contar con su título, ocupaban a los empleos que sus predecesores habrían podido aspirar sobre la base de su propia experiencia.
- No había en el conjunto del país una red suficientemente uniforme con una diferenciación clara, conformada con instituciones de élite, donde la investigación desempeñara un papel primordial y se difundiera en el ámbito internacional.

Por su parte, el informe de las autoridades mexicanas señala que si bien la característica principal de la educación superior es su heterogeneidad, dentro de ella existen los siguientes fines comunes a todas las instituciones para la modernización de este nivel educativo:⁵¹

- Elevar la calidad de la educación.
- Hacer más flexible la oferta curricular.
- Vincular aún más los programas educativos con el desarrollo económico y social.
- Estimular a los estudiantes para que cursen carreras en áreas de importancia que hoy tienen poca demanda.

Asimismo, menciona que otras medidas pendientes eran la organización de un sistema nacional de evaluación, ampliar la cobertura, reconceptualizar la educación como un proceso para toda la vida y profundizar los programas de formación y actualización de los maestros.⁵²

De lo expuesto hasta el momento se desprende que una de las estrategias empleadas por el gobierno presidencial de Carlos Salinas de Gortari para incorporar al país al primer mundo, y que México volviese a tener crecimiento económico, consistió en lograr la inserción de este país como miembro de la OCDE en virtud, por una parte, de la importancia mundial que tiene como organismo internacional vanguardista que opera con los criterios de los sistemas de interpretación dominantes en el proceso de desarrollo globalizador; por la otra, para tener una presencia internacional más consolidada en los foros de análisis y discusión más importantes al nivel internacional; aprovechar las experiencias económicas, técnicas y financieras de los países miembros, contar con condiciones preferenciales para préstamos, y convertirse en la primer nación latinoamericana integrada al llamado club de los países más ricos del mundo.

Si bien a partir de entonces han venido asumiendo, de una manera formal, las obligaciones a las que están comprometidos los países miembros de este organismo internacional, desde el surgimiento de la OCDE, en 1961, las distintas administraciones gubernamentales mexicanas ya se venían arrogando tanto las obligaciones como las políticas establecidas en el seno de dicha organización en cuanto a la democracia plural, la utilización de los recursos económicos, el desarrollo de los recursos científicos y tecnológicos, la investigación, la formación profesional, el crecimiento económico, la estabilidad financiera, el intercambio de bienes y servicios, la balanza de pagos, la liberalización de los movimientos de capital, entre otros.

Dado que los sistemas educativos se tienen que ir transformando en la medida en que crece la escolarización y evolucionan las necesidades de la economía y la sociedad, al aceptar el gobierno salinista la incorporación de México a una economía de mercado, se vio en la necesidad de efectuar un examen sobre el sistema educativo nacional, principalmente sobre la función formativa de las universidades públicas, en virtud de que son las que agrupan la mayor población de estudiantes y, por tanto, juegan un papel determinante en el impulso económico del país y la transformación de la sociedad mexicana.

A ese respecto, era necesario que la OCDE fuera la instancia que realizara el examen por tres razones fundamentales. La primera de ellas, como parte de la nueva actitud del gobierno salinista hacia la eficiencia interna y la interacción global. La segunda, porque consideraban que sus exámenes son muy apreciados en cuanto a la calidad de sus análisis y la contribución que aportan al debate político. La tercer razón radicó en que, a juicio de las autoridades mexicanas, la orientación de sus exámenes en el campo educativo es distinta en varios sentidos a las evaluaciones realizadas por otras organizaciones tanto internas como externas: estas últimas se limitan al análisis del funcionamiento interno del sistema educativo, así como a evaluar la calidad y la eficacia de la enseñanza, mientras que los exámenes que llevan a cabo los equipos de trabajo de la OCDE, son más amplios porque se esfuerzan por ver en qué medida el sistema educativo responde a las necesidades de la

⁵¹ OCDE (1997). Op.cit. p. 62

⁵² OCDE (1997). Op.cit. pp. 50-51

economía y de la sociedad actuales, y también cómo puede contribuir a la consecución del desarrollo económico y al progreso social.

De los puntos más sobresalientes del examen, cabe mencionar la opinión de los examinadores de la OCDE en cuanto a que México estaba lejos de hallarse ante un sistema nacional debido a que no contaba con un sistema de educación media con fines y carácter propios; tampoco existía una convergencia entre los distintos niveles educativos ni al interior de ellos y, por último, las instituciones generalmente no actuaban con base en la política nacional, y por ello no respondían a las necesidades que el país exigía.

En el caso de la educación superior, consideraban que su estructura era muy compleja jurídica, administrativamente y en sus articulaciones. Entre los problemas jurídicos más importantes, se encontraban que existía una diferenciación entre las formaciones que se impartían en las instituciones públicas y privadas; el 79% de la matrícula se localizaba en las universidades públicas, mientras que, en las formaciones tecnológicas, los institutos tenían menor matrícula; existía el problema de que las instituciones públicas dependían de autoridades diferentes; había una gran distinción entre las grandes instituciones nacionales y el resto del sistema, y por último, que el modelo académico de la UNAM y del IPN seguía teniendo influencia hegemónica sobre el resto del sistema.

De las principales dificultades administrativas, encontraron que su estructura era muy vertical ya que sus tres principales subsistemas (universitario, tecnológico y normalista) dependían de tres subsecretarías diferentes dentro de la SEP; la segunda dificultad, era que muchas universidades y tecnológicos poseían sus propias preparatorias.

Asimismo, señalan que la educación superior mexicana enfrentaba una serie de problemas políticos ya que los debates de cualquier iniciativa estaban muy politizados; las universidades públicas autónomas rechazaban toda injerencia externa, sobre todo la del gobierno; en la educación superior pública había una oposición entre las concepciones populistas y modernistas; la educación se estaba desplazando a favor del sector privado porque había personas que lo consideraban mejor capacitado para adaptarse a la evolución de la demanda individual y a las necesidades de las empresas, y por último, que las instituciones públicas periféricas se veían frecuentemente discriminadas por la insuficiencia de recursos, el nivel de los candidatos o el de los maestros, lo cual estaba generando jerarquías de calidad y de prestigio, que hubiera una diversidad de funciones y de perfiles, y dificultades en las relaciones entre el gobierno y las instituciones públicas.

Por último, consideraban que gran parte de la problemática de la educación superior era debida a la interpretación extensiva que se le había dado a la autonomía de las universidades, que eran las que tenían la mayor parte de la matrícula, lo cual estaba haciendo difícil inducir cambios en ellas debido fundamentalmente a que rechazaban toda injerencia externa, sobre todo del gobierno. Ello constituía un gran reto a resolver por parte del gobierno federal ya que debían adecuarse a las nuevas realidades nacionales y mundiales, con base en la estructura educativa propuesta por los examinadores de la OCDE, la cual será expuesta en el siguiente capítulo.

Por lo anterior, entre otras, la educación superior no estaba respondiendo a las necesidades de la economía y de la sociedad, en virtud de que estaba siendo difícil inducir los cambios que requiere para evolucionar de acuerdo a las necesidades actuales de la economía y la sociedad.

Una vez que hemos abordado el tema del origen del proceso de construcción de las recomendaciones de la OCDE, en el siguiente capítulo pasaremos a abordar el de la estructura de la propuesta y las recomendaciones asumidas por el gobierno mexicano.

CAPÍTULO 3. ESTRUCTURA DE LA PROPUESTA DE LA OCDE Y RECOMENDACIONES ASUMIDAS POR EL GOBIERNO MEXICANO.

El presente capítulo tiene dos propósitos fundamentales. Por una parte, conocer la estructura de la propuesta de las recomendaciones que los examinadores de la OCDE entregaron al gobierno mexicano para la reorganización del sistema de educación superior en general, y de las universidades públicas en particular, a fin de que se elevara la calidad de la educación que se imparte en ese nivel de estudios y con ello adecuarse a las necesidades de las nuevas realidades políticas, económicas, sociales y culturales tanto nacionales como mundiales. Por la otra parte, tiene la finalidad de apreciar, según declaraciones emitidas por la SEP, cuáles de estas recomendaciones fueron asumidas en las políticas educativas internas.

Al respecto, cabe llevar a cabo algunas aclaraciones. La primera consiste en que, para fines de referencia, la versión explicativa de las razones de la propuesta de este organismo internacional, está contenida en el anexo 4. La segunda, alude a la manera como desarrollaremos los dos objetivos expuestos.

Para conocer la estructura de la propuesta de la OCDE, nos fundamentaremos en el material bibliográfico emitido por este organismo internacional que, como hemos mencionado en otros momentos de este mismo trabajo, se denomina *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México. Educación Superior*. En cambio, en el análisis de las medidas adoptadas por el gobierno mexicano, nos basaremos en el documento *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*,¹ el cual fue escrito por autoridades de la SEP en el nivel federal dos años después de haber recibido el examen de la OCDE, a fin de dar cumplimiento al compromiso adquirido por esta Secretaría con el organismo internacional, en el sentido de hacer de su conocimiento su postura sobre la utilidad y el efecto de sus recomendaciones. A este texto, lo denominaremos en adelante *segundo informe* a fin de no confundirlo con el primero que la SEP escribió en 1994 de manera previa a la realización del examen en cuestión y el cual, como indicamos en el capítulo anterior, viene incluido en el libro publicado por el multicitado organismo internacional *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México. Educación Superior*.

Del *segundo informe* de la SEP es conveniente indicar, en primer lugar, que suponemos fue escrito en 1998 porque, si bien no está fechado, en la introducción indica que fue elaborado dos años después de que la Secretaría recibió el examen de la OCDE, lo cual aconteció en marzo de 1996. Asimismo, cabe señalar que, de acuerdo con dicha introducción, en la preparación del mismo la SEP contó con la colaboración de autoridades educativas del estado, así como de algunas instituciones educativas públicas y privadas, aunque el informe no indica los nombres de las instituciones y de las autoridades a las que hace alusión.

Continuando en el orden de las aclaraciones, queremos también mencionar que, a fin de conocer la parte de la propuesta de la OCDE que converge con las nuevas políticas mundiales sobre educación superior, en el desenvolvimiento del tema añadiremos un análisis sobre los aspectos concordantes con la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI; Visión y Acción*, documento que fue aprobado en la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, organizada por la UNESCO, del 5 al 9 de octubre de 1998 en París.²

Al respecto, consideramos que dicha comparación se hace necesaria por varias razones. En primer lugar, porque la UNESCO es un organismo internacional intragubernamental del sistema de la Organización de las Naciones Unidas directamente relacionado con la educación, lo cual lo convierte en un referente obligado a considerar en los análisis comparativos, no obstante el papel cada vez más destacado que desempeñan el Banco Mundial y la OCDE en el nivel mundial en la consulta y diseño de las políticas

¹ Disponible en <http://sesic.sep.gob.mx/ocde/>

² ANUIES (1998). "Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI; visión y acción". México: *Confluencia*, número 68, octubre, pp. 16-22

educativas de los países al nivel mundial, principalmente en los clasificados como en desarrollo o del tercer mundo, en virtud de que son tanto sujetos como objetos de la globalización. Inclusive, el Banco Mundial toma ideas de la OCDE para posteriormente filtrarlas en este tipo de países tercermundistas.

En segundo lugar, porque la UNESCO es uno de los organismos internacionales que más relación tienen con el ámbito educativo mexicano.

Asimismo, se considera relevante el cotejo porque la UNESCO, el Banco Mundial y la OCDE, entre otros, son organizaciones internacionales que no sólo cooperan entre ellas, sino también compiten en materia de diseño de políticas y recomendaciones para el nivel de educación superior, ya que están expuestas a los retos que imponen los procesos asociados con la globalización y la regionalización del desarrollo social y económico.

En cuarto y último lugar, la confrontación es indispensable porque, si bien el documento de la UNESCO se emitió con un alcance diferente al de la OCDE, ya que el primero establece los lineamientos generales de las nuevas políticas mundiales de educación superior mientras que el de la OCDE está dirigido hacia un ámbito específico como es la educación superior mexicana, consideramos necesario conocer el grado de convergencia entre ambas posturas.

Sin embargo, cabe mencionar que si bien ambos documentos son entre sí extemporáneos, el de la UNESCO no fue producto de un evento que se gestó y finalizó en octubre de 1998, sino que fue la culminación de un proceso iniciado por este organismo internacional en 1995 sobre los cambios y desarrollos que debían darse en el ámbito de la educación superior, en virtud de que, en el transcurso de los años noventa del siglo XX, con ellos se abrió un amplio debate sobre los problemas de la educación superior en el mundo, tanto en los ámbitos de definición de políticas públicas nacionales, como en el terreno de los organismos internacionales de fomento educativo.

Por lo anterior, dado que los organismos internacionales a pesar de ser autónomos se vinculan entre sí por ser instancias de consenso internacional, es de suponerse que los representantes gubernamentales de los países miembros de la OCDE tenían conocimiento de la *Declaración Mundial* en cuestión, más aún porque fue firmada por todos los países del orbe en tanto miembros de la ONU.

Una vez llevadas a cabo las aclaraciones anteriores, y a manera de introducirnos en el tema, cabe mencionar que las recomendaciones de los examinadores de la OCDE, fueron agrupadas alrededor de los siguientes temas que, conforme a éstos, debían guiar la evolución de la educación superior mexicana:

- Prioridades cuantitativas
- Equidad
- Pertinencia
- Diferenciación y flexibilidad
- Calidad
- Perfeccionamiento del personal
- Recursos financieros
- Estructura y conducción del sistema

Si bien el objeto del presente trabajo de investigación no tiene el propósito de llevar a cabo una lectura crítica sobre estos temas, no por ello dejamos de advertir que hubo algunos aspectos de la educación que la OCDE no contempló, lo cual reviste gran importancia porque nos está indicando los que, a su juicio, son prioritarios.

Igual acontece con las recomendaciones emitidas las cuales, como veremos a continuación, no abarcan la totalidad de las sugeridas en distintos momentos del examen sino solamente aquellos campos que consideraron manifiestamente necesarios de ser reformados o reorganizados en la educación superior mexicana.

Una última cuestión a mencionar radica en que, de acuerdo a los examinadores de este organismo internacional, sus recomendaciones no indicaban medidas detalladas a seguir sino que denotaban direcciones a explorar en virtud de que era a las autoridades mexicanas a quienes correspondía definir las prioridades respecto a las políticas educativas tomando en cuenta dichas direcciones como marco de referencia. No obstante, sugerían al gobierno considerar especialmente los siguientes planteamientos para precisar el marco de actuación propuesto por la OCDE:³

- ¿En qué medida estas recomendaciones traducen una necesidad real y urgente para la renovación de las formaciones que siguen a la educación obligatoria?
- ¿En qué medida las soluciones propuestas pueden y deben aplicarse a corto, a mediano o a largo plazo? ¿Qué alternativas, qué soluciones complementarias podría contemplarse?
- ¿Qué dificultades prácticas se puede esperar encontrar en la aplicación de estas recomendaciones y qué consecuencias indeseables o imprevistas pueden tener?

3.1. PRIORIDADES CUANTITATIVAS.

De acuerdo al examen de la OCDE, para que el sistema de educación superior mexicano pudiera estar en condiciones de satisfacer la demanda cuantitativa de este tipo de estudios sería conveniente que las autoridades gubernamentales llevaran a cabo las siguientes acciones:⁴

- Tuvieran una visión de conjunto de las formaciones que se están impartiendo, así como de las restricciones presupuestales existentes.
- Identificaran los sectores a consolidar y a desarrollar.
- Previeran un aumento controlado de la matrícula a mediano plazo mediante la aplicación de exámenes de calidad tanto al ingreso como al egreso de cada nivel alcanzado.
- Disminuyeran en forma sensible los abandonos.
- Contaran con los recursos necesarios tanto de personal calificado como de medios financieros.
- Desarrollaran prioritariamente institutos y universidades tecnológicas.
- Establecieran un plan de reclutamiento de maestros de educación básica y lo tuvieran en cuenta para determinar el número de alumnos que deberán ser admitidos en las escuelas normales.
- Aumentaran la matrícula de las maestrías y doctorados mediante dos vías: reclutando estudiantes interesados en este tipo de formaciones y también a miembros del personal académico en funciones. Para tal efecto, también debían conformar redes de instituciones, particularmente del ámbito federal.

³ OCDE (1997). Op. cit., p. 235

⁴ OCDE (1997). Op. cit., pp. 235-236.

La idea central que guió estas recomendaciones, converge con la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI* en lo tocante a que, de acuerdo al manifiesto de la UNESCO, el acceso a los estudios superiores deberá estar basado en los méritos y capacidad de los aspirantes (Artículo 3), que los establecimientos de educación superior deberán mantener niveles elevados de calidad en los resultados de la educación (Artículo 12) y que, para lograr y mantener la calidad nacional y regional, uno de los elementos importantes es que las instituciones promuevan programas adecuados para el perfeccionamiento del personal universitario mediante la movilidad de éstos entre los establecimientos de enseñanza superior (Artículo 11).

En cuanto a las acciones y recomendaciones que de acuerdo al *segundo informe* de la SEP se tomaron en consideración en las políticas referidas a la educación superior, sólo menciona las cuatro siguientes que fueron sugeridas tanto a las instituciones educativas como a los gobiernos estatales y federal:

- Tener una visión de conjunto de las formaciones que se están impartiendo (punto 1 del apartado *Calidad*)⁵ y mejorar la calidad de la información sobre los costos de los programas de estudio a escalas nacional, estatal e institucional (punto 3, *Coordinación y Conducción del Sistema*)⁶
- Reducir el número de abandonos y fracasos (letra d, *Introducción*).⁷ Esto último, mediante la identificación de las causas y consecuencias de los bajos índices de eficiencia terminal, así como emprendiendo programas específicos para acrecentarla (punto 8, *Calidad*).⁸
- Crear un mayor número de institutos y universidades tecnológicas (punto 3, *Cobertura*).⁹ Esta medida de política, como se recordará, debía ser prioritaria para satisfacer la demanda de educación superior, desconcentrar geográficamente la matrícula de las universidades públicas de mayor prestigio, diversificar los niveles de salida del subsistema universitario, incrementar la demanda en las formaciones científicas y tecnológicas, y coadyuvar a un proceso real de federalización y al desarrollo regional. Asimismo cabe mencionar, que de acuerdo al informe de la SEP, esta recomendación debe ser atendida solamente al nivel gubernamental.
- Duplicar la matrícula de las maestrías y los doctorados (punto 7, *Cobertura*).¹⁰ Si bien el informe mexicano no hace hincapié en que esta medida debía llevarse a cabo tanto reclutando estudiantes interesados en este tipo de formaciones como a miembros del personal académico en funciones, se sabe por el examen de la OCDE que está correspondiendo a la necesidad de conformar redes de instituciones de excelencia al nivel nacional, y también para que haya una mayor movilidad de docentes y estudiantes y, al mismo tiempo, coadyuvar a que las universidades públicas cuenten con un personal académico convenientemente preparado para realizar sus funciones docentes y de investigación científica.

De las recomendaciones a las que no se da una respuesta explícita en el *segundo informe* de la SEP, se encuentra, en primer lugar, la alusiva a la necesidad de que las autoridades gubernamentales identificaran los sectores a consolidar y a desarrollar a fin de que coadyuvaran al desarrollo sostenible del país; solamente menciona que se han llevado a cabo acciones en las instituciones y en los gobiernos estatales y federal con el propósito de promover la redistribución de la matrícula para reducir la presión sobre los

⁵ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 9

⁶ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 10

⁷ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 2

⁸ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 9

⁹ Ibid

¹⁰ Ibid

programas que actualmente presentan saturación (punto 5, *Cobertura*)¹¹, aunque no señala cuáles son éstos.

La segunda recomendación a la que no da una respuesta clara, gira en torno a prever un aumento controlado de la matrícula a mediano plazo mediante la aplicación de exámenes de calidad tanto al ingreso como al egreso de cada nivel alcanzado. No obstante, expone que se ha sugerido a las instituciones y los gobiernos estatales y federal mejorar la confiabilidad de las evaluaciones de los estudiantes mediante exámenes cuidadosamente diseñados por los cuerpos colegiados de profesores de cada área, y también medir la calidad de los graduados mediante evaluaciones de estándar nacional al egreso (puntos 4 y 6, *Calidad*).¹²

Asimismo, no lleva a cabo ninguna manifestación en cuanto a la recomendación relativa a que las instituciones de educación superior deben contar con los recursos necesarios tanto de personal calificado como de medios financieros. Esta omisión es de llamar la atención ya que ambos aspectos, como se verá en el siguiente capítulo, han sido causas importantes de la merma de la calidad de las universidades públicas estatales, y por esta razón desde 1990 el gobierno comenzó a implantar una serie de programas especiales o estratégicos a fin de que este tipo de instituciones contara con los recursos necesarios de personal calificado y de medios financieros, además de que a partir de 1995 comenzó a incrementar gradualmente el gasto público federal en educación superior.

La última recomendación a la que no se da una respuesta clara, es la correspondiente a que debía establecerse un plan de reclutamiento de maestros de educación básica, el cual tenía que ser tomado en cuenta para determinar en las escuelas normales el número de alumnos a ser admitidos.

3.2. EQUIDAD.

En lo concerniente a la equidad, el examen realizado por la OCDE señala que el funcionamiento del sistema de educación superior mexicano no estaba beneficiando más que a un número restringido de estudiantes, y que muchos de éstos abandonaban sus estudios a la mitad de los mismos. En virtud de ello, y el nivel de desarrollo alcanzado por México, los examinadores consideraban necesario que el acceso a las distintas formaciones se dirigiera por los siguientes principios que, en particular, debían buscar una mayor equidad tanto en el aspecto geográfico como en el social:¹³

- Implantar, para todos los candidatos a ingresar a la educación superior, un procedimiento de admisión selectiva basado en un examen y en los resultados obtenidos en el bachillerato. Para tal efecto, incitar a las instituciones de educación superior a que se agrupen para la organización del mismo.
- Controlar el flujo de ingreso en las diversas ramas en función de la calidad de los candidatos y de la apreciación de las salidas profesionales.
- Desarrollar los servicios de tutoría y de apoyo a la orientación de los estudiantes universitarios del nivel superior.
- Ampliar en forma considerable el sistema de becas de estudios.
- Generar estadísticas sobre el origen social de los estudiantes.

¹¹ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 9

¹² *Ibid*

¹³ OCDE (1997). *Op. cit.*, p. 236

En lo tocante al significado de equidad que dio origen a estas recomendaciones, es coincidente con la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI* en el sentido de que, de acuerdo al manifiesto de la UNESCO, la equidad en el acceso a los estudios superiores deberá estar basada en los méritos y capacidad de los aspirantes, en la perspectiva de la educación a lo largo de toda la vida y su vinculación con los demás niveles de enseñanza; esto último está remitido a que las instituciones de educación superior deben ser consideradas componentes de un sistema continuo al que deben también contribuir y que deben fomentar, que empieza con la educación para la primera infancia y la enseñanza primera y prosigue a lo largo de toda la vida.¹⁴

De las acciones y recomendaciones que se están implantando en México, el *segundo informe* de la SEP menciona las siguientes que, como podrá advertirse, corresponden a la totalidad de las sugeridas por dicho organismo internacional:

- Controlar la calidad de los estudiantes con un examen estandarizado de admisión al ingreso. (punto 3, *Calidad*).¹⁵ Al respecto el documento menciona que un tema que ahora es objeto de más atención es el mejoramiento de la equidad en el acceso a la educación superior y que, en el PDE, el Informe de Antecedentes y la Reseña hacen hincapié en la necesidad de introducir y difundir el uso de mecanismos de selección uniformes para la educación postobligatoria, con el fin de eliminar los sesgos no académicos. Asimismo, señala que la institución encargada de la tarea de preparar estos exámenes de admisión en la educación preparatoria y superior es el Ceneval, que fue creado en 1994.

De acuerdo a este informe, el Ceneval también administra la prueba de diagnóstico para los estudiantes de nuevo ingreso en la educación superior y que, como la selección coordinada ha tenido efectos positivos en el desempeño académico de los estudiantes y en la opinión pública, esto ha alentado a un número cada vez mayor de establecimientos de educación superior a escoger procedimientos de selección que aseguran la admisión de los estudiantes mejores. Con este fin, “muchas universidades han establecido procedimientos de evaluación uniformes para el ingreso en la educación superior. Sin embargo, algunas instituciones todavía dan preferencia a los estudiantes de sus propias escuelas preparatorias...”(*Procedimientos de Selección Equitativos y Uniformes*)¹⁶

- Orientar el flujo de ingreso de los estudiantes, de manera acorde a la oferta de programas existentes y a las perspectivas reales de empleo (punto 2, *Pertinencia y Flexibilidad*).¹⁷ Esta recomendación es la única de todas las agrupadas en el concepto de equidad que no es completamente afín a la de los examinadores de la OCDE ya que, como se recordará, este grupo externo sugería controlar el flujo de ingreso en las diversas ramas en función de la apreciación de las salidas profesionales y “de la calidad de los candidatos”, más no con base “en la oferta de programas”. Por ello, y por lo mencionado en el párrafo anterior, consideramos que el cambio de los términos “calidad de los candidatos” por “oferta de programas” se debe muy probablemente a que en las universidades públicas autónomas sigue imperando un concepto populista de universidad que, como indicamos en el capítulo precedente, propugna un acceso abierto a la admisión de los estudiantes, entre otras.
- Desarrollar los servicios de tutoría académica y orientación educativa, a fin de mejorar el rendimiento escolar (punto 9, *Calidad*)¹⁸

¹⁴ ANUIES (1998). “Artículo 3. Igualdad en el acceso.” Op. cit., p. 18

¹⁵ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 9

¹⁶ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 7

¹⁷ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 10

¹⁸ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 9

- Crear sistemas de becas de colegiatura y crédito educativo, con la corresponsabilidad de los gobiernos estatales, para promover que los jóvenes reconocidamente aptos no se vean impedidos de estudiar por dificultades financieras (punto 9, *Cobertura*)¹⁹
- Generar estadísticas, en los ámbitos nacional, estatales e institucionales, acerca de el origen social de los estudiantes (punto 7.i, *Calidad*)²⁰

Antes de finalizar con el presente apartado, cabe mencionar que si bien a través de los documentos oficiales las autoridades gubernamentales han hecho alusión a la necesidad de vincular la educación superior con los demás niveles de enseñanza, ni en la práctica ni en el *segundo informe* se pudo advertir alguna acción encaminada a tal efecto, como sugieren las nuevas tendencias educativas internacionales.

3.3. PERTINENCIA

En el examen llevado a cabo por la OCDE, los examinadores exponen que, por razones históricas, el sistema de educación superior mexicano funciona con demasiada frecuencia en forma independiente de su contexto social, pero que la pertinencia de las formaciones sólo podrá mejorar profundizando los vínculos con la economía, y más generalmente, con la sociedad. Para el logro de este propósito, recomendaron a las autoridades mexicanas lo siguiente:²¹

- En las diversas instancias de las instituciones de educación superior, deben participar los representantes de los actores económicos y sociales.
- En el subsistema tecnológico, los programas de estudio deben definirse en común con los de técnico profesional (que se imparte en la educación media superior) en el marco de comités nacionales permanentes – uno por cada sector profesional - compuestos por representantes de los actores económicos y profesores.
- Estimular a las instituciones de educación superior a efectuar estudios e investigaciones para las empresas. Para que los institutos tecnológicos públicos puedan llevarlos a cabo, se les debía estimular a eliminar las dificultades de orden reglamentario que tuvieran al respecto.
- Incitar a las instituciones de educación superior a involucrarse en el desarrollo económico local y a formar creadores de empresas.
- Reclutar para los puestos no permanentes a personas que tengan además un empleo en una empresa o en la administración pública.
- Para los puestos permanentes de los institutos tecnológicos, se debe dar preferencia al reclutamiento de personas con experiencia profesional en empresas.
- Establecer periodos de trabajo en empresas para los estudiantes en el marco de los programas de estudios, con un estímulo financiero que se otorgaría a quienes realicen esas prácticas.
- Redefinir el servicio social de los estudiantes para que se ejerza a favor de los medios desfavorecidos, formar a quienes lo dirijan, determinar en el ámbito local los proyectos con los núcleos de población

¹⁹ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 9

²⁰ Ibid

²¹ OCDE (1997). Op. cit., p. 237.

que podrían beneficiarse de ellos, mediante un trabajo conjunto entre las instituciones de formación y las administraciones estatales.

En cuanto al significado de pertinencia que guió estas recomendaciones, mantiene concordancia con la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI* en cuanto a que, de acuerdo al manifiesto de la UNESCO, en un contexto económico caracterizado por los cambios y la aparición de nuevos modelos de producción basados en el saber y sus aplicaciones, así como en el tratamiento de la información, deberían reforzarse y renovarse los vínculos entre la enseñanza superior, el mundo del trabajo y otros sectores de la sociedad mediante lo siguiente:²²

- La participación de sus representantes en los órganos rectores de las instituciones.
- Las posibilidades de aprendizaje profesional y de combinación de estudios y trabajo por parte de los docentes y los estudiantes.
- El intercambio de personal entre el mundo del trabajo y las instituciones de educación superior.
- La revisión de los planes de estudio para que se adapten mejor a las prácticas profesionales.

Conforme a esta nueva orientación, las instituciones de educación superior, en su calidad de fuente permanente de formación, perfeccionamiento y reciclaje profesionales, deberían tomar en consideración sistemáticamente las tendencias que se dan en el mundo laboral y en los sectores científicos, tecnológicos y económicos.

Debido a ello y, a fin de satisfacer las demandas planteadas en el ámbito del trabajo, se piensa que los sistemas de educación superior y el mundo de trabajo deben crear y evaluar conjuntamente modalidades de aprendizaje, programas de transición y programas de evaluación y reconocimiento previos de los conocimientos adquiridos, que integren la teoría y la formación en el empleo.

En este contexto, se considera que la pertinencia de la educación superior debe evaluarse en función de la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que éstas hacen, lo cual requiere una mejor articulación con los problemas de la sociedad y del mundo del trabajo, fundando las orientaciones a largo plazo en objetivos y necesidades sociales. El objetivo es facilitar el acceso a una educación general amplia, y también a una educación especializada y para determinadas carreras, a menudo interdisciplinaria, centrada en las competencias y aptitudes, pues ambas preparan a los individuos para vivir en situaciones diversas y poder cambiar de actividad.²³

En lo tocante a las acciones y recomendaciones que se han sugerido a las instituciones de educación superior y a los gobiernos tanto estatales como federal, el *segundo informe* de la SEP señala que éstas han consistido en lo siguiente:

- Extender la participación de representantes de la sociedad y de las empresas en las instancias apropiadas de cada institución, a fin de: i) crear vías de comunicación constante entre las necesidades y tendencias innovadoras de la producción y los programas de formación y de investigación, ii) hacer presentes en el funcionamiento de cada institución criterios de pertinencia externos, iii) propiciar la

²² ANUIES (1998). “Artículo 7. Reforzar la cooperación con el mundo del trabajo y el análisis y la previsión de las necesidades de la sociedad.” Op.cit., p. 19

²³ ANUIES (1998). “Artículo 6. Orientación a largo plazo fundada en la pertinencia.” Op.cit., p. 19

participación de la educación en proyectos locales y regionales de desarrollo económico y social, y iv) formar creadores de empresas (punto 5, *Pertinencia y Flexibilidad*)²⁴

- Establecer o profundizar los vínculos con la economía y la sociedad, y asegurar que el sistema educativo no funcione en forma independiente de su contexto regional, social y productivo. La vinculación no se debe constreñir únicamente a los acuerdos marco nacionales, estatales o institucionales con agrupaciones empresariales, sino que debe materializarse en la colaboración con organizaciones del entorno en programas específicos y reflejarse en las estrategias de investigación de los grupos académicos (punto 4, *Pertinencia y Flexibilidad*)²⁵
- Reservar la contratación de nuevos profesores de asignatura a personas que tengan un empleo fuera del sistema educativo y con experiencia profesional sobre la cual basar su enseñanza. Para los puestos de tiempo completo, se debe buscar el reclutamiento de personas con amplia formación académica y experiencia en investigación, o con una práctica profesional muy destacada (punto 2, *Personal Académico*)²⁶
- Instaurar, en el marco de los programas de estudio que lo ameriten, periodos de trabajo para los estudiantes en empresas, dependencias gubernamentales u organizaciones sociales (punto 1, *Pertinencia y Flexibilidad*).²⁷ Al respecto cabe mencionar que, a diferencia de la recomendación de la OCDE, el *segundo informe* no hace alusión a que el servicio social debiera ser remunerado sino que, al contrario, señala que tanto en las instituciones públicas como en las privadas, los estudiantes que se gradúan deben realizar un servicio social “...como una manera inicial simbólica de pagar a la sociedad los beneficios prácticos derivados de la educación...” (*El Servicio Social*)²⁸
- Redefinir el servicio social de los estudiantes para que se ejerza a favor de los grupos y medios desfavorecidos, y determinar en el ámbito local los proyectos con los núcleos de población que podrían beneficiarse de ellos, mediante un trabajo conjunto entre las instituciones de educación y los gobiernos estatales (punto 3, *Pertinencia y flexibilidad*).²⁹ En relación con esta medida, cabe mencionar que a diferencia de la recomendación de la OCDE, el *segundo informe* no hace alusión a que se deban formar a quienes dirijan el servicio social.

La única recomendación de la OCDE, de la que no se hace alusión de forma explícita en este *segundo informe*, es la concerniente a que, en el subsistema tecnológico, los programas de estudio deben definirse en común con los de técnico profesional (que se imparte en la educación media superior) en el marco de comités nacionales permanentes – uno por cada sector profesional - compuestos por representantes de los actores económicos y profesores. Esta omisión, muy probablemente tiene su origen en que, históricamente, la educación superior ha estado desarticulada con los niveles educativos precedentes.

Para finalizar con el presente tema cabe mencionar que, de acuerdo al *informe* de la SEP, mediante varias vías esta Secretaría ha venido haciendo hincapié en la importancia de atender el problema de la desvinculación de la educación superior con el contexto social.

Una de ellas, expone el documento, ha consistido en incorporar criterios empresariales sobre la reforma del plan de estudios y la innovación, la investigación cooperativa y los proyectos de desarrollo, así como en la enseñanza de tiempo parcial. La otra, ha radicado en tomar en cuenta los intereses y los valores

²⁴ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 10

²⁵ Ibid

²⁶ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 9

²⁷ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 10

²⁸ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 6

²⁹ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 10

locales y comunitarios en lo que respecta a la educación continua, el servicio social antes de la graduación, los proyectos de aprendizaje que duran toda la vida, los cursos de actualización, la extensión universitaria y los cursos fuera de la universidad (*Vinculación de la Educación y el Lugar de Trabajo*)³⁰

Asimismo, señala que se está fomentando un modelo nuevo de vínculos con la economía en el que los representantes del gobierno local, los servicios públicos y las empresas participan en el diseño de programas nuevos y en la revisión de aquellos que ya existen. En este modelo, dice el texto, las instituciones de educación superior y las empresas firman convenios para aplicar la capacitación y la práctica en el lugar de trabajo y que, como resultado, los empleadores contratan una proporción considerable de las personas que se gradúan en estos programas.

Este modelo, conforme a dicho documento, es plenamente operativo en las universidades tecnológicas que son el tipo de institución más nuevo en México. También dice que los vínculos de este tipo de universidades con las empresas son de largo alcance porque, en primer lugar, el trabajo académico entraña la colaboración con la industria. En segundo lugar, tiene un efecto positivo en la comunidad empresarial y cultiva un ambiente propicio para la cooperación técnica. En tercer lugar, muchos profesores de contratados por hora son funcionarios ejecutivos o técnicos de una empresa en la cual trabajan en una esfera relacionada con la materia que enseñan y, en cuarto lugar, la práctica en el trabajo es parte de todos los planes de estudio y entraña pasar una sexta parte de la duración del programa en una empresa.

Por último, comenta que la industria está representada en los órganos rectores de las universidades tecnológicas, en la definición y la planeación de los planes de estudios y en la decisión de escoger los programas que ofrecerá cada institución.

3.4. DIFERENCIACIÓN Y FLEXIBILIDAD

En virtud de que para los examinadores de la OCDE las necesidades de la sociedad, y en particular la transformación de las salidas profesionales, exigen una ampliación de las formaciones, una diversificación de los niveles de salida y una movilidad de los estudiantes en el espacio y el tiempo, consideran necesario que en México haya trayectorias más flexibles y se desarrollen niveles de diplomas intermedios en el marco de ramas progresivas accesibles en cuanto a formación inicial así como a formación continua. Para tal efecto, sugirieron lo siguiente a las autoridades gubernamentales:³¹

- Formular estudios de licenciatura más flexibles: especialización progresiva; conocimientos comunes en informática, economía, idiomas, ya sea bajo la forma de un tronco común, o con una adaptación más específica a cada rama, así como una distribución modular en créditos.
- Buscar adaptar la duración de los estudios de licenciatura al ritmo propio de cada estudiante y disminuirla en promedio.
- Desarrollar considerablemente el nivel de técnico superior, intermedio entre bachillerato y licenciatura, ya sea en el marco de las formaciones existentes, sobre todo en el sector tecnológico, o en instituciones tales como las universidades tecnológicas.
- Facilitar la progresión de un nivel de calificación a otro. Instituir ramas con diversos niveles: trabajador calificado (capacitación), técnico profesional, técnico superior especializado, profesional, posgrado.

³⁰ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 4

³¹ OCDE (1997). Op. cit., pp. 237-238

- Prever el acceso a estas ramas en el marco de una formación recurrente. Más generalmente, desarrollar la formación continua y alentar la participación de las instituciones y el personal de la educación superior en esta formación.
- Preparar una reforma de las escuelas normales que las acerque a las universidades y permita una movilidad de los estudiantes entre unas y otras.

En relación con el significado de diversificación que fundamentó estas recomendaciones, converge con la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI* en cuanto a que el manifiesto de la UNESCO esclarece sobre la necesidad de fomentar una diversificación de los niveles de graduación para que los caminos que sigan los estudiantes sean más flexibles, la educación superior pueda responder a la tendencia de masificación de la demanda y ampliar el acceso a grupos públicos cada vez más diversos, lo cual supone que se pueda ingresar y salir fácilmente en el sistema.³²

Respecto a las acciones y recomendaciones que las autoridades gubernamentales han sugerido a las instituciones de educación superior y a los gobiernos tanto estatales como federal, el *segundo informe* de la SEP señala bajo el rubro *Pertinencia y Flexibilidad* las siguientes medidas:³³

- Diseñar estudios superiores más flexibles que permitan el avance progresivo apoyado en conocimientos comunes (en informática, economía, lengua extranjera) y en materias optativas. Establecer programas de dos ciclos, con el primero orientado a formar técnicos superiores universitarios o profesionales asociados, y el segundo a la licenciatura (punto 11). Cabe recordar que, a diferencia del *segundo informe* de la SEP, la OCDE efectuó esta recomendación solamente para los estudios de licenciatura.
- Instituir diversos niveles educativos en cada rama profesional (capacitación, educación media superior, técnico superior universitario o profesional asociado, licenciatura, posgrado) y facilitar la progresión de un nivel a otro. (punto 7)
- Ampliar, diversificar y hacer más flexible la oferta de programas, especialmente los programas de técnico superior universitario o profesional asociado. (punto 9)
- Prever el acceso a estas ramas mediante programas de educación recurrente a lo largo de la vida, con el fin de que la fuerza de trabajo pueda actualizarse o reorientarse (punto 8). La parte de la recomendación de la OCDE que excluye este *segundo informe*, es la que señala que, más generalmente, se debe desarrollar la formación continua y alentar la participación de las instituciones y el personal de la educación superior en este tipo de formación.

El *segundo informe* también menciona que la recomendación que fue improcedente por ser anticonstitucional, fue la alusiva a preparar una reforma de las escuelas normales que las acerque a las universidades y permita una movilidad de los estudiantes entre unas y otras:

...Esta no es una acción directa ya que la Constitución Mexicana establece requisitos muy específicos para el plan de estudios de capacitación de los maestros, mientras que la mayor parte de las universidades públicas son autónomas.³⁴

³² ANUIES (1998). “Artículo 8. La diversificación como medio de reforzar la igualdad de oportunidades.” Op.cit., p. 19

³³ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 10

³⁴ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 2

Lo anterior está referido a dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, a que las autoridades gubernamentales no pueden llevar a cabo acciones para acercar a las escuelas normales a las universidades en virtud de que, constitucionalmente, son las propias leyes orgánicas de las universidades públicas autónomas las que establecen las disposiciones generales sobre su organización y funcionamiento internos.

En segundo lugar, si bien la inclusión de la educación normal en el conjunto de la educación superior data de 1984, constitucionalmente tiene una identidad propia en los ámbitos curricular, organizativo e ideológico.

Un ejemplo de ello es que el plan de estudios está orientado exclusivamente a formar y actualizar maestros para los niveles de preescolar, primaria y secundaria, así como de educación física y especial, por lo que, a diferencia de los subsistemas universitario y tecnológico, el significado profesional de la educación normal corresponde a un solo campo laboral, y su personal académico tiene una procedencia y una formación distintas; esta última, desvinculada de los centros de investigación científica.

Aunado a lo anterior, organizativamente las escuelas normales públicas no se pueden acercar a las universidades públicas, porque dependen de subsecretarías diferenciadas, la primera está adscrita a la Subsecretaría de Educación Básica, mientras que la segunda a la de Educación Superior e Investigación Científica, por lo que la educación normal pública históricamente ha estado bajo control federal y estatal, contrario a lo que sucede con las universidades públicas autónomas.

Por último, no se pueden aproximar porque, a diferencia de lo que acontece en las universidades públicas, en la enseñanza normal dominan los intereses corporativos del gremio magisterial, hecho que se manifiesta en la influencia que dicho gremio ejerce sobre la gestión de las escuelas de financiamiento público y en las autorizaciones gubernamentales para la creación de escuelas normales particulares.

Aunque la creación de la UPN (1978) y la elevación de la educación normal a licenciatura fueron esfuerzos para convertir las escuelas normales en campos de creatividad y experimentación pedagógica, no bastaron para cambiar el panorama crítico de este tipo de enseñanza.

Pasando a otro orden de ideas, cabe indicar que la única recomendación de los examinadores de la OCDE, que no fue incluida en este *segundo informe* en cuanto a diferenciación y flexibilidad se refiere, es la que sugiere buscar adaptar la duración de los estudios de licenciatura al ritmo propio de cada estudiante y disminuirla en promedio.

Para finalizar con el presente tema, el informe de la SEP menciona que un punto clave tanto del PDE como de ese mismo documento, es la diversificación de las oportunidades en los programas de educación superior y que, las nuevas políticas al respecto, tienen por objeto cambiar, a mediano plazo, la distribución de la inscripción de estudiantes por medio de una nueva oferta de programas de dos años a fin de favorecer la diversidad institucional y hacer que los programas se ajusten más a las necesidades de los jóvenes y a las oportunidades de empleo. Con este fin, señala, el PDE propone aumentar la inscripción en programas de dos años, en programas tecnológicos de nivel de licenciatura, y en cursos graduados. (II. *Diversificación y Diferenciación de los Programas*)³⁵

Asimismo, expone que la opción de los programas de dos años apareció en 1991 cuando la SEP examinó las experiencias que han tenido Francia, Alemania, Gran Bretaña, Japón y los Estados Unidos, y que el nuevo sistema ofrece un diploma de técnico de nivel universitario.

³⁵ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, pp. 4-5

Conforme a dicho documento, cada uno de estos programas de técnico de nivel universitario es creado mediante un proceso cuidadoso que entraña un análisis regional de la oferta y la demanda educativas, una investigación del mercado de trabajo previsible, estudios socioeconómicos, y promesas de apoyo financiero del gobierno estatal y de cooperación educativa de empresas locales; sobre esta base, el gobierno federal evalúa la viabilidad del proyecto y, en caso de ser aprobado, construirá las instancias y cubrirá el 50% de los gastos de operación, mientras que el gobierno del estado aporta el 50% restante.

Asimismo, comenta que las normas de enseñanza y aprendizaje de cada programa de técnico de nivel universitario han sido establecidas en función de una combinación de teoría (30% del tiempo) y trabajo guiado, experiencia en el lugar de trabajo y trabajo de equipo (70% restante). También dice que este modelo está siendo adoptado en otras instituciones al convertir los programas largos de primer grado en dos ciclos de apoyo mutuo. La primera etapa lleva a la obtención del diploma de técnico de nivel universitario, mientras que la segunda, a una licenciatura. Esta diferenciación, señala, requiere solamente reordenar la secuencia de los cursos y concentrar una gran parte de aprendizaje práctico en los dos primeros años de estudio para incluir la experiencia práctica en las empresas o en las instituciones.

3.5. CALIDAD DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR.

De acuerdo con el examen de la OCDE, un primer paso para mejorar la calidad del sistema de educación superior mexicano y disminuir el número de fracasos y abandonos consiste en garantizar la calidad de los diplomas otorgados mediante evaluaciones indiscutibles. Para tal efecto, los examinadores sugirieron a las autoridades gubernamentales lo siguiente:³⁶

- Elaborar referencias nacionales para los conocimientos y competencias de cada rama y evaluar en referencia a ellas, así como respaldar permanentemente los esfuerzos del Ceneval.
- Mantener la política de evaluación de las instituciones de educación superior y hacer participar en ella a los representantes de los medios económicos.
- Establecer un sistema nacional de acreditación de las instituciones y sus programas.
- Conocer, en el ámbito nacional y en cada institución, el destino de los estudiantes que salen a medio camino o que egresan al final de los estudios, así como estudiar las causas de abandono cuando sea el caso.
- Para el otorgamiento del título de licenciatura, era necesario renunciar, fuera del servicio social, a cualquier exigencia complementaria tras la validación final que se haga al término de los estudios.
- Mejorar la confiabilidad de las evaluaciones de los estudiantes a fines de semestre y al fin del ciclo, sobre todo mediante exámenes objetivos concebidos por un equipo de docentes, de manera que la evaluación no sea dejada a un solo profesor.

En cuanto al significado de calidad que guió estas recomendaciones, el aspecto central que se enmarca en la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI* es el que, de acuerdo a dicho manifiesto, está referido a que la calidad de la enseñanza superior es un concepto pluridimensional que requiere ser evaluado tanto interna como externamente. Sin embargo, si bien ambos documentos señalan

³⁶ OCDE (1997). Op. cit., p. 238

que debería abarcar todas las funciones y actividades de la enseñanza³⁷, existe una divergencia en los elementos esenciales que se requieren para lograrla.

De acuerdo al documento aprobado en la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, llevada a cabo por la UNESCO, los elementos principales para lograr la calidad de la enseñanza radican en lo siguiente:³⁸

- La selección esmerada del personal y su perfeccionamiento constante, en particular mediante la promoción de programas adecuados para el perfeccionamiento del personal universitario, incluida la metodología del proceso pedagógico.
- La movilidad entre los países y los establecimientos de enseñanza superior
- La movilidad entre los establecimientos de educación superior y el mundo de trabajo
- La movilidad de los estudiantes en cada país y entre los distintos países.
- La evaluación externa debe ser realizada con transparencia por expertos independientes, para lo cual deberían crearse instancias nacionales basadas en normas comparativas de calidad reconocidas en el plano internacional.

Para los examinadores de la OCDE, en cambio, los elementos especialmente importantes para lograr y mantener la calidad de la educación superior, radican en garantizar la calidad de los diplomas otorgados mediante evaluaciones indiscutibles, disminuir el número de fracasos y abandonos, y por último, en evaluar y acreditar el desempeño de las instituciones de educación superior, de los conocimientos y competencias de cada rama, así como de los estudiantes.

Respecto a las acciones y recomendaciones que se están implantando en México, el *segundo informe* de la SEP menciona en el apartado concerniente a la *Calidad* las siguientes que, como podrá advertirse, corresponden a la totalidad de las sugeridas por dicho organismo internacional:³⁹

- Elaborar referencias nacionales para los conocimientos y competencias de cada rama y evaluar en referencia a ellas. (punto 1)
- Mantener la política de evaluación de las instituciones de educación superior y propiciar que en sus programas participen empleadores y otros agentes sociales. (punto 10)
- Implantar un sistema nacional de acreditación de las instituciones y sus programas. (punto 2)
- Generar estadísticas, en los ámbitos nacional, estatales e institucionales acerca de el destino laboral de los egresados y la inserción laboral de los estudiantes que fracasan o abandonan sus estudios. (punto 7.ii y 7.iii)
- Simplificar los requisitos de titulación. (punto 5)

³⁷ Enseñanza, programas académicos, investigación, becas, personal, estudiantes, edificios e instalaciones, equipamiento, servicios a la comunidad y al mundo universitario.

³⁸ ANUIES (1998). "Artículo 11. Evaluación de la calidad." Op.cit., pp. 20-21

³⁹ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 9

- Mejorar la confiabilidad de las evaluaciones de los estudiantes mediante exámenes cuidadosamente diseñados por colegiados de profesores de cada área de conocimiento (punto 4). Sin embargo, en la introducción de este *segundo informe* expone que “el mejoramiento de la confiabilidad de las evaluaciones a fin de semestre mediante exámenes uniformes elaborados por grupos de especialistas calificados, son medidas complejas para aplicarlas en general, debido al criterio histórico de la libertad académica a este respecto...”⁴⁰

Lo anterior, está referido a que de acuerdo a la fracción séptima del artículo tercero constitucional, las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía, tienen “la facultad” de tener libertad de cátedra e investigación, así como “para examinar a sus alumnos”.

- Medir la calidad de los graduados mediante evaluaciones de estándar nacional al egreso (punto 6). Esta medida de política es muy importante a mencionar debido a que, a diferencia de este *segundo informe*, la OCDE no hace alusión a la necesidad de que haya “evaluaciones de estándar nacional” al egreso sino solamente que se mejore la confiabilidad de los exámenes de egreso mediante “exámenes” objetivos “concebidos por un equipo de docentes”.

Otras cuestiones al respecto que señala el *segundo informe* de la SEP, es que el Ceneval es quien administra el examen para evaluar la calidad de los recientes graduados de un número de programas cada vez mayor, que las instituciones públicas afiliadas a la ANUIES han convenido en promover la adopción de exámenes uniformes diseñados por el Ceneval en la graduación de la educación superior y, por último, que se espera que este acuerdo sea de gran ayuda para evaluar la calidad de los graduados en todo el país, lo cual permitiría hacer un diagnóstico y tomar medidas para mejorar la calidad de la educación (*Procedimientos de Selección Equitativos y Uniformes*).⁴¹ Sin embargo, como veremos en el siguiente capítulo, a pesar de los esfuerzos llevados a cabo por las autoridades gubernamentales este tipo de exámenes no se ha podido implantar en la totalidad de las universidades públicas en virtud de que este tipo de instituciones han objetado algunos problemas de orden político, jurídico y técnico.

3.6. PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL

Al respecto de este tema el examen de la OCDE menciona que si bien ha sido mucho el esfuerzo que ha hecho el personal mexicano para garantizar el crecimiento cuantitativo de las formaciones medias y superiores, el mejoramiento de la calidad y la aplicación del cambio requieren de nuevas políticas de reclutamiento, de perfeccionamiento y de desempeño profesional, tales como las siguientes:⁴²

- Establecer un marco nacional para los docentes, que favorezca su movilidad entre instituciones.
- Concertar acuerdos de formación con los docentes en funciones previendo las actividades a realizar en pedagogía e investigación, el tiempo dedicado y, eventualmente, el sobresueldo concedido o la promoción contemplada.
- Implantar unidades de formación y de investigación educativas.
- Hacer más claros los criterios de promoción en todas las instituciones y vincularlos más a una evaluación.

⁴⁰ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 2

⁴¹ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 7

⁴² OCDE (1997). Op. cit., p. 239

- Reservar dentro de lo posible las contrataciones de nuevos docentes permanentes en la educación superior a personas titulares de un doctorado, o que hayan obtenido una maestría y estén preparando un doctorado; en este último caso, la contratación sólo debía ser provisional, pero se concedería tiempo al profesor para terminar sus estudios doctorales y adquirir un complemento de formación pedagógica.
- Reservar toda nueva contratación de profesores eventuales a personas que tengan además, fuera del sistema educativo, un empleo, una competencia y una experiencia profesional sobre la cual basar su enseñanza; proponer a quienes dan clases actualmente sin llenar esta condición puestos permanentes a cambio de una formación complementaria.
- Monitorear y ampliar la aplicación del sistema de estímulos salariales y verificar que no haya un deslizamiento hacia una atribución por antigüedad.
- Privilegiar el trabajo en equipo de los docentes, ampliar el sistema de estímulos salariales a los equipos, alentar la creación de equipos de docentes-investigadores y revisar la separación entre las estructuras de investigación y de docencia.
- Organizar más formaciones de perfeccionamiento para el personal no docente.

El significado del término que dio origen a estas recomendaciones, converge con la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI* en lo referente a que, de acuerdo a este manifiesto, un elemento esencial para las instituciones de enseñanza superior es una enérgica política de formación del personal docente mediante programas adecuados de formación que estimulen la innovación permanente en los planes de estudio y los métodos de enseñanza y aprendizaje, y que aseguren condiciones profesionales y financieras apropiadas a los docentes, a fin de garantizar la excelencia de la investigación y la enseñanza. Asimismo, es coincidente en cuanto a que se considera que, dada la función que desempeña la enseñanza superior en la educación permanente, la experiencia adquirida fuera de las instituciones constituye un mérito importante para formar parte del personal de la enseñanza superior. Una tercer semejanza radica en que, de acuerdo a estas nuevas orientaciones, también era indispensable contar con un personal administrativo y técnico preparado de modo apropiado.⁴³

De las recomendaciones que han tenido aceptación, el *segundo informe* de la SEP menciona en el apartado concerniente al personal académico las siguientes que se han venido sugiriendo a las instituciones y a los gobiernos estatales y federal:⁴⁴

- Mejorar la calidad del profesorado mediante nuevas políticas de reclutamiento, de perfeccionamiento y de desempeño profesional. (punto 1)
- Reservar la contratación de nuevos profesores de asignatura a personas que tengan un empleo fuera del sistema educativo y con experiencia profesional sobre la cual basar su enseñanza (punto 2). Sin embargo, si bien en este escrito no se hace alusión a que se le deba proponer a este tipo de profesores puestos permanentes a cambio de una formación complementaria, como recomienda la OCDE, en las universidades públicas estatales esta sugerencia fue introducida mediante el PROMEP a partir de 1996.

⁴³ ANUIES (1998). “Artículo 10. El personal y los estudiantes, principales protagonistas de la educación superior:” Op.cit., p.20

⁴⁴ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 9

- Para los puestos de tiempo completo, buscar el reclutamiento de personas con amplia formación académica y experiencia en investigación, o con una práctica profesional muy destacada (punto 2). Cabe mencionar que aunque este informe no haga alusión a que en este tipo de contrataciones se deben reclutar a personas titulares de un doctorado o que hayan obtenido una maestría y estén preparando un doctorado, como recomienda la OCDE, en las universidades públicas estatales esta sugerencia fue introducida mediante el PROMEP en 1996.
- Privilegiar y estimular el trabajo en equipo de los profesores de educación superior. Alentar la creación de equipos de profesores de tiempo completo en cada disciplina y corregir o evitar la separación entre las estructuras de investigación y de docencia, cuidando que los estímulos al desempeño no se transformen en una simple atribución por antigüedad. (punto 3)
- Organizar programas de mejoramiento para el personal no académico. (punto 4)

De las recomendaciones que no alude el *segundo informe*, se encuentran las siguientes: a) establecer un marco nacional para los docentes, que favorezca su movilidad entre instituciones, b) concertar acuerdos de formación con los docentes en funciones previendo las actividades a realizar en pedagogía e investigación, el tiempo dedicado y, eventualmente, el sobresueldo concedido o la promoción contemplada; no obstante, se sabe que en las universidades públicas estatales ello está aconteciendo en el marco del PROMEP, c) implantar unidades de formación y de investigación educativas, d) que los profesores de tiempo completo adquieran un complemento de formación pedagógica, e) vincular la evaluación con los criterios de promoción, sugerencia que en las universidades públicas estatales se está llevando a cabo en el marco del PROMEP, y f) ampliar el sistema de estímulos salariales a los equipos.

Al respecto del PROMEP, este *segundo informe* menciona que es el pivote de las nuevas políticas federales para promover la calidad y la importancia de la educación superior, que busca inducir a todas las universidades públicas a adoptar las normas internacionales sobre la preparación del personal académico, y que todas las universidades públicas participen en este programa. Asimismo, indica que este programa está cimentado en la premisa de que la primera condición que fundamenta la educación superior de buena calidad es un personal académico con la preparación apropiada y que, por consiguiente, está basado en la mejor experiencia internacional.

Una tercer cuestión que señala, es que la SEP y todas las instituciones públicas han convenido en dos factores que son: apoyar a los profesores en servicio para que estudien hasta el grado que se considere deseable, y llenar todas las nuevas plazas de personal exclusivamente con personas que tengan los títulos y las aptitudes necesarios.

Sobre las metas del Programa, el documento dice que son buscar un cambio importante en el perfil actual del personal docente en las instituciones públicas mexicanas, y que ha sido diseñado para tener una duración de 10 a 12 años. Durante este período "... todas las instituciones públicas de educación superior, ayudadas y evaluadas por la SEP, tendrán la oportunidad de alcanzar una calidad comparable a la de las buenas instituciones comparables de los países avanzados. El PROMEP establece los títulos y las aptitudes deseables en el profesorado de acuerdo con los programas de estudio que enseñan... En cuanto al personal de horario parcial, todos estos profesores serán personas que trabajarán fuera del sistema educativo en esferas relacionadas con las materias que enseñan... Se han destinado fondos cada vez mayores para que los profesores obtengan grados de maestría y doctorado. Al mismo tiempo, se han asignado otros fondos a mejorar la infraestructura y garantizar una vida académica remuneradora para el profesorado que tenga el nuevo perfil." (*Mejoramiento del Profesorado*)⁴⁵

⁴⁵ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 3

Una última característica que tiene el PROMEP es que, a fin de reformar las estructuras y la práctica académicas, como señala el PDE, define la distribución deseable de la labor académica entre cuatro actividades esenciales: la enseñanza, la investigación, la instrucción de los estudiantes y el trabajo departamental. (*Vinculación de la Educación y la Investigación*)⁴⁶

En lo tocante a la infraestructura, este *segundo informe* menciona que el FOMES fue instituido como un instrumento para la política, con el fin de asegurar que las instituciones públicas tengan el equipo y las instalaciones adecuados. Para tal efecto, tiene por objeto el mejoramiento continuo de los laboratorios, talleres, bibliotecas y recursos de información que son necesarios para una buena educación superior en todos los campos, particularmente en las ciencias y la tecnología. Las cinco directrices principales que, de acuerdo a este documento, se establecieron desde 1997 para la asignación de fondos son: (*Mejoramiento de las Instalaciones*)⁴⁷

- Actualizar y redefinir los planes de estudio y las instalaciones en cooperación con empresas y gobiernos locales.
- Mejorar la calidad de los programas educativos.
- Construir nuevas instalaciones y adquirir equipo nuevo para los laboratorios, las actividades de computación y las actividades de aprendizaje de lenguas extranjeras.
- Mejorar los sistemas de información y de comunicación, con inclusión de las bibliotecas.
- Revisar y actualizar los estatutos y los reglamentos institucionales.

Por último, aclara que los fondos del FOMES son asignados sobre la base de una evaluación realizada por examinadores externos y que, por medio de este Fondo, la SEP establece también los criterios para evaluar los proyectos de investigación institucional y para supervisar la aplicación de los recursos por cada institución.

3.7. RECURSOS FINANCIEROS

Consideran los examinadores de la OCDE que los criterios que guían la adjudicación de los montos que el gobierno federal otorga a las instituciones públicas no son ni claros ni públicos, por lo que resulta indispensable una corrección de los subsidios públicos aunque las instituciones superiores no pueden seguir viviendo sólo con esos recursos sino que deberán buscar otros nuevos profundizando sus relaciones con la economía y la sociedad. Para ello, recomendaban lo siguiente:⁴⁸

- Revisar el procedimiento de adjudicación de montos federales a las instituciones: una parte debía ser determinada según reglas aritméticas; la otra, debía ser prevista en el marco del acuerdo formal plurianual entre la SEP y la institución.
- Acrecentar en forma sensible los recursos provenientes de la formación continua, de estudios e investigaciones para las empresas y los municipios, de la participación en el desarrollo local; consagrar a tales actividades parte del tiempo de trabajo del personal.
- Encarar un aumento de la contribución de los estudiantes al costo de sus estudios, simultáneamente con el desarrollo de las becas.

⁴⁶ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 4

⁴⁷ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, pp. 3-4

⁴⁸ OCDE (1997). Op. cit., p. 240

El significado del término que dio origen a estas recomendaciones, coincide con la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI* en el sentido de que, de acuerdo a este manifiesto, la financiación de la educación superior requiere de recursos públicos y privados dado el papel que ésta desempeña en el fomento de un desarrollo económico, social y cultural sostenible. Asimismo dice que, en esa financiación y en la concerniente a la investigación, el Estado debe conservar una función esencial para asegurar que las misiones educativas y sociales se lleven a cabo de manera equilibrada. Por último, expone que la financiación pública de la educación superior se debería seguir reforzando a fin de garantizar el desarrollo de este tipo de enseñanza, de aumentar su eficacia y de mantener su calidad y pertinencia.⁴⁹

En lo tocante a las recomendaciones que han tenido aceptación, el *segundo informe* de la SEP menciona en el apartado concerniente a los recursos financieros las siguientes que se han venido sugiriendo a las instituciones y a los gobiernos estatales y federal⁵⁰ que, como puede advertirse, corresponden a la totalidad de las sugeridas por la OCDE:

- Revisar el procedimiento de adjudicación de montos federales a las instituciones: una parte determinada según reglas aritméticas simples y otra, en el marco de programas o proyectos especiales convenidos entre SEP y la institución (punto 2). Esta recomendación, corresponde ser atendida al nivel gubernamental según el informe de la SEP.
- Acrecentar en forma sensible los recursos provenientes de la formación continua, de estudios e investigaciones para las empresas y de la participación en el desarrollo local (punto 7). La diferencia que mantiene esta medida de política con la de los examinadores de la OCDE, es que no hace alusión a que se deben acrecentar los recursos provenientes de las investigaciones para los municipios, ni que se debe consagrar parte del tiempo de trabajo del personal a tales actividades.
- Estimular la contribución de los estudiantes al financiamiento de la educación y, simultáneamente, cuidar que no haya excluidos por motivo de su capacidad económica. (punto 5)

Cabe mencionar que si bien las tres recomendaciones de la OCDE fueron atendidas en su totalidad de acuerdo al *segundo informe* de la SEP, en ese mismo documento se hace alusión a otras cuatro que, aunque no se ubican en las “manifiestamente necesarias”, fueron también sugeridas por la OCDE en otro momento del examen que realizaron. Estas son:

- Incrementar la claridad con que se adjudican los recursos de los gobiernos estatales y federal, y hacer públicos los criterios de adjudicación (punto 1). Esta medida de política, corresponde ser atendida al nivel gubernamental.
- Vincular la distribución de los recursos de las instituciones públicas con las prioridades educativas nacionales y los objetivos regionales de desarrollo. (punto 3)
- Incrementar la claridad con que las instituciones rinden cuentas a la sociedad sobre la manera como se usan internamente los recursos. (punto 4)
- Diversificar los recursos de las instituciones públicas merced a la profundización de sus relaciones con la economía y la sociedad. (punto 6)

⁴⁹ ANUIES (1998). “Artículo 14. La financiación de educación superior como servicio público.” Op.cit., p.22

⁵⁰ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 10

3.8. ESTRUCTURA Y CONDUCCIÓN DEL SISTEMA

Conducir a los actores a aplicar una política nacional de educación que responda a las necesidades del país exige, de acuerdo a los examinadores de la OCDE, llevar a cabo las siguientes medidas que conciernen al ámbito nacional, el de los estados, el de las instituciones y también las relaciones entre ellos. En lo tocante a la organización federal, recomiendan tres acciones a realizar:⁵¹

- Mejorar la calidad de las estadísticas y el conocimiento del trayecto y el destino de los estudiantes, así como de los costos de las formaciones. Para tal efecto, sería necesario crear una unidad de estudios estadísticos y prospectivos sobre la educación superior.
- Establecer un Consejo Nacional competente para el conjunto de la educación postobligatoria, encargado de una evaluación global y de una planeación estratégica, compuesto por personalidades de alto nivel, representantes elegidos por los estados y miembros del gobierno federal.
- Organizar la convergencia entre los subsistemas correspondientes a la educación superior. A largo plazo, revisar la estructura de la SEP, con un Subsecretaría para el conjunto de la educación media superior y otra para el conjunto de la educación superior.

El significado del término que dio origen a estas recomendaciones, converge con la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI* en el sentido de que, de acuerdo a este manifiesto, la gestión y el financiamiento de la enseñanza superior exigen la elaboración de capacidades y estrategias apropiadas de planificación y análisis de las políticas, basadas en la cooperación establecida entre los establecimientos de enseñanza superior y los organismos nacionales de planificación y de coordinación a fin de garantizar una gestión debidamente racionalizada y una utilización sana de los recursos. Asimismo, el documento expone que los administradores de la enseñanza superior deben ser receptivos, competentes y capaces de evaluar regularmente –mediante mecanismos internos y externos- la eficacia de los procedimientos y las reglas administrativas. La tercera cuestión que aborda, es que el objetivo último de la gestión debería ser el cumplimiento óptimo de la misión institucional asegurando una enseñanza, formación e investigación de gran calidad, y prestando servicios a la comunidad. Este objetivo, según el manifiesto, requiere una dirección que combine la visión social, incluida la comprensión de los problemas mundiales, con competencias de gestión eficaces. Por tanto, considera que la función de dirección en la enseñanza superior constituye una responsabilidad social de primer orden y puede reforzarse de manera significativa a través del diálogo con todos los que participan en ella, y en particular con los profesores y los estudiantes.⁵²

En lo tocante a las recomendaciones que han tenido aceptación, el *segundo informe* de la SEP menciona en el apartado concerniente a la coordinación y conducción del sistema las siguientes que se han venido llevando a cabo al nivel federal:⁵³

- Crear una unidad de estudios estadísticos y prospectivos sobre la educación postobligatoria, los flujos de estudiantes, su origen social, sus trayectos y su destino, y desarrollar investigación al respecto (punto 1). De acuerdo a la SEP, esta medida corresponde ser atendida al nivel gubernamental.

Si bien en el documento dicha Secretaría no da mayor información sobre esta unidad de estudios, hace alusión a que una dirección eficaz requiere sistemas de recolección de datos eficientes sobre las tasas

⁵¹ OCDE (1997). Op. cit., p. 240

⁵² ANUIES (1998). “Artículo 13. Reforzar la gestión y el financiamiento de la educación superior.” Op.cit., pp. 21-22

⁵³ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 10

de deserción, los costos unitarios de la educación y los indicadores de calidad, y que un paso en esta dirección es el convenio entre instituciones de educación superior y la SEP para establecer un sistema de información único y uniforme el cual proporcionará datos comparativos nacionales para la planeación estratégica federal, estatal e institucional e incluye información sobre la asignación presupuestaria y los costos, la administración de los recursos humanos, la inscripción y el progreso y desempeño del estudiante, lo que permitirá realizar comparaciones entre instituciones nacionales e internacionales. Por último, menciona que el establecimiento de este Programa ha sido planeado en cuatro etapas: "... La fase preoperativa se realizó en 1996 y entrañó esencialmente un diagnóstico de las prácticas y las necesidades institucionales. La fase de lanzamiento comenzó en 1997 con servicios consultivos y capacitación para funcionarios y personal operativo de las universidades públicas. La ejecución ocurrirá en los próximos años..." (*Sistemas de Recopilación de Datos*)⁵⁴

En las universidades públicas, esta fase preoperativa del proceso de conformación de los sistemas integrales de información administrativa (SIIA) comenzó a llevarse a cabo en 1990 el marco del FOMES, programa que se encuentra bajo la responsabilidad de la SESIC y que, como se verá en el siguiente capítulo, fue el primer programa estratégico que implantó la SEP para la reforma de las universidades estatales. En cuanto a la fase de lanzamiento, se dio en 1997 en el marco del segundo programa especial: el PRONAD, del cual también es responsable la SESIC.

- Instituir mecanismos de conducción para el conjunto de la educación postobligatoria, que permitan una evaluación global y una planeación estratégica (punto 2). Esta medida de política, también corresponde ser atendida al nivel gubernamental.

Esta recomendación, fue asumida por la SEP omitiendo el establecimiento de un Consejo Nacional competente para el conjunto de la educación postobligatoria el cual, según los examinadores de la OCDE, debía ser el encargado de una evaluación global y de una planeación estratégica, y estaría compuesto por personalidades de alto nivel, representantes elegidos por los estados y miembros del gobierno federal.

Por lo anterior, puede advertirse que si bien la SEP ha estado dispuesta a asumir las nuevas orientaciones educativas mundiales, no tiene el propósito de renunciar a ser el principal órgano rector del sector educativo nacional; muy lejos de ello, veremos en el capítulo anterior que más bien incrementó su injerencia al convertirse en el principal actor en el ámbito de la acción social, no sólo en lo referente a la coordinación y planeación del sistema, como venía aconteciendo históricamente, sino también en la evaluación global del mismo.

Sobre la tercera recomendación de la OCDE en el ámbito federal, concerniente a revisar la estructura de la SEP, el *segundo informe* de esta Secretaría menciona que no fue considerada dentro de las políticas nacionales por no estar apegada al PDE:

...la política federal actual no contempla otras de las recomendaciones del estudio. El PDE no intenta reorganizar la estructura de la Secretaría de Educación Pública (SEP) durante el gobierno actual, a pesar de que el Informe de los Examinadores sugiere nuevas maneras de tratar en el nivel nacional toda la educación media superior y superior...⁵⁵

De las sugerencias llevadas a cabo por los examinadores de la OCDE para la reorganización del sistema y las instituciones, el documento emitido por este organismo internacional señala las siguientes:⁵⁶

⁵⁴ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 8

⁵⁵ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 2

⁵⁶ OCDE (1997). Op. cit., pp. 240-241

- Estimular a las instituciones de educación superior a revisar su estructura interna para agrupar las escuelas profesionales, acercar las unidades de estudios y las unidades de investigación, ampliar el campo de acción de los docentes y permitirles una actividad de investigación.
- Dar mayor autonomía a los institutos tecnológicos para favorecer la adaptación de sus actividades a las necesidades del desarrollo local, manteniendo siempre el carácter nacional de los diplomas, el desarrollo de sus actividades de servicio, los acuerdos con las empresas y las autoridades locales.
- Exigir que cada institución haga explícita su política (de desarrollo institucional) en un proyecto que presente sobre todo sus orientaciones pedagógicas, establecido tras una consulta, conocido por el personal y los estudiantes; tal proyecto se utilizaría sobre todo para la distribución de los recursos en el seno de la institución.
- Celebrar un acuerdo formal plurianual entre la SEP, cada institución y eventualmente el estado donde se ubique, donde se prevea cómo la institución aplicará la política nacional en el marco de su proyecto.
- Hacer más riguroso el procedimiento de reconocimiento de las instituciones privadas, pero asociándolas a la estrategia nacional al abrir la posibilidad de celebrar con ellas acuerdos para la puesta en marcha de actividades de formación e investigación.
- Para las escuelas normales explorar la posibilidad de agruparlas en instituciones multipolares o de adscribirlas a una universidad.

El significado del término que dio origen a estas recomendaciones, converge con la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI* en el sentido de que, conforme a dicho manifiesto, los establecimientos de enseñanza superior deberían adoptar prácticas de gestión con una perspectiva de futuro que responda a las necesidades de sus entornos y que deben gozar de autonomía para manejar sus asuntos internos, aunque dicha autonomía ha de ir acompañada por la obligación de presentar una contabilidad clara y transparente a las autoridades, al parlamento, a los educandos y a la sociedad en su conjunto.⁵⁷

En lo tocante a las recomendaciones que han tenido aceptación, el *segundo informe* de la SEP menciona en el apartado concerniente a la coordinación y conducción del sistema las siguientes que se han venido sugiriendo a las instituciones y a los gobiernos estatales:⁵⁸

- Propiciar la reorganización y el reagrupamiento de las dependencias académicas de las instituciones, para acercar las unidades de docencia y las de investigación y ampliar el campo de acción de los profesores en las actividades de investigación. (punto 5)
- Formular, integrar y difundir las políticas de cada institución en un documento o plan institucional de desarrollo. (punto 6)
- Propiciar acuerdos que prevean cómo la institución aplicará la política nacional en el marco de su proyecto institucional en el contexto regional en que se ubica. (punto 4)

⁵⁷ ANUIES (1998). “Artículo 13. Reforzar la gestión y el financiamiento de la educación superior.” Op.cit., pp. 21-22

⁵⁸ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 11

De las tres recomendaciones restantes, que son las alusivas a explorar la posibilidad de agrupar las escuelas normales en instituciones multipolares o de adscribir las a una universidad; dar mayor autonomía a los institutos tecnológicos, y hacer más riguroso el procedimiento de reconocimiento de las instituciones privadas, las cuales debían estar asociadas a la estrategia nacional mediante un acuerdo que, además, las comprometiera a llevar a cabo actividades de formación e investigación, cabe mencionar lo siguiente.

De la primera, como ya se indicó en el apartado 3.4, no fue tomada en consideración por ser anticonstitucional. De la segunda, si bien el *segundo informe* de la SEP no da una respuesta explícita al respecto, se sabe que, a fin de dar mayor autonomía a los institutos tecnológicos, esta iniciativa se encuentra en proceso en el Congreso de la Unión pero, a la fecha, no ha procedido.

De la tercera recomendación, la de hacer más riguroso el procedimiento de reconocimiento de las instituciones privadas, puede decirse que, aunque el *segundo informe* de la SEP tampoco da una respuesta explícita, la sugerencia de la OCDE está referida a la problemática que existe en México en cuanto a que el Estado no desarrolla un papel activo en el gobierno de este tipo de instituciones, y tampoco existe una revisión judicial, de parte de este actor, sobre la calidad de sus instituciones y sus programas.

Asimismo, dicha recomendación hace alusión a que las IES privadas existentes en el país, las grandes y las pequeñas, no desarrollan actividades de formación e investigación, o es muy incipiente. Por ambas razones, los examinadores de la OCDE consideran necesario que estén asociadas a la estrategia nacional mediante un acuerdo que, además, las comprometa a llevar a cabo actividades de formación e investigación.

Para finalizar con el presente tema, el documento de la SEP señala que, en 1998, los gobiernos federal y estatales establecieron y documentaron un procedimiento conjunto para generar propuestas y llegar a acuerdos en cuanto al tipo, el tamaño y la ubicación de los proyectos para el suministro de una nueva educación superior y que, con el fin de descentralizar las decisiones, las propuestas serían analizadas y debatidas localmente por la Comisión Estatal de Planeación de la Educación Superior tomando en cuenta factores tales como la demanda de educación superior, las necesidades de desarrollo regionales y las consideraciones del mercado de trabajo. (*Coordinación de las Políticas Federales y Estatales*)⁵⁹

Igualmente, comenta en el mismo apartado que la SEP es quien está evaluando la manera como las políticas del PDE y el estudio de la OCDE están influyendo en el desarrollo federal, estatal e institucional y que, para tal efecto, durante 1998 se celebraron mesas redondas con todos los gobiernos estatales a fin de considerar los progresos logrados hasta entonces y la agenda de prioridades, mecanismo que lleva a la determinación de adaptaciones y a nuevas medidas necesarias para alcanzar los objetivos de las políticas vigentes.

En cuanto a la agenda de prioridades, indica que a pesar de los logros antedichos, será necesario atender a cuatro esferas de reforma: (*V. Agenda de Prioridades*)⁶⁰

- El grado de eficiencia de los programas e instituciones en función del número de graduados con relación a los estudiantes de nuevo ingreso, con el propósito de incrementar las tasas de graduación y flexibilizar los programas para permitir transferencias de crédito de uno a otro en la misma institución o entre instituciones.

⁵⁹ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, pp. 6-7

⁶⁰ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 8

- Los costos unitarios de los programas, en virtud de la necesidad de una mayor rendición de cuentas.
- Analizar la importancia de los programas ofrecidos.
- La acreditación de los programas. Esto es, discutir la conveniencia de conceder autorización a terceros organismos para extender acreditación a los programas que satisfacen las normas apropiadas.

Sin embargo, la Secretaría considera que las mejoras dependerán en gran medida de que se refinen los sistemas de acopio de información y se refuerce el compromiso con la evaluación de calidad de los diversos actores en la educación superior. (*Necesidad de Compromiso*)⁶¹

3.9. SOBRE LOS TEMAS QUE EL EXAMEN NO ABORDÓ.

De acuerdo a los examinadores de la OCDE, el estudio llevado a cabo no pretendió ser exhaustivo porque eso les habría llevado a hablar de cosas sobre las que no tuvieron la posibilidad de profundizar por razones diversas. Sin embargo, consideran que existen algunos temas de los que les habría gustado estudiar más ampliamente.⁶²

El primero de ellos es el concerniente a las cuestiones financieras. Al respecto consideraban que si bien sería deseable que el país pudiese dedicar más recursos a la educación postobligatoria, no pudieron recabar suficiente información para adoptar una posición sobre la parte de la riqueza nacional que sería necesario y posible adjudicarles.

Otro de los temas pendientes fue el de la acción cultural que, junto con la educación y la investigación, es estimada por ellos como la tercera misión de la educación superior en México y desempeña un papel importante en sus relaciones con la sociedad.

Asimismo, mencionan que tampoco tuvieron oportunidad de formarse una opinión suficientemente precisa sobre las bibliotecas, las cuales a su juicio constituyen un apoyo esencial para cada una de las tres misiones señaladas y, en particular, una herramienta para la renovación deseable de las formas de enseñanza que da una mayor iniciativa a los estudiantes en su propia formación.

Un cuarto tema fue el de las nuevas tecnologías de la información⁶³, las cuales consideran pueden contribuir a la realización de muchas orientaciones que ellos propusieron, tales como desarrollar la formación continua, utilizando la educación a distancia; contribuir al perfeccionamiento de los docentes; hacer caer las barreras entre instituciones; favorecer la apertura internacional, y mejorar el manejo del sistema.

Los examinadores también mencionan que otro de los temas que abordaron superficialmente fue el de la apertura internacional siendo que siempre ha sido esencial para la educación superior, y más ahora en la “globalización” pero que, a pesar de ello, pudieron constatar que las instituciones de educación superior le están consagrando muchos esfuerzos.

Por lo expuesto en el presente capítulo puede decirse que la contrastación entre la propuesta de la UNESCO y las orientaciones generales que se desprenden del examen de las políticas nacionales de educación, llevado a cabo por la OCDE, nos indican una convergencia notable en lo concerniente a las

⁶¹ Cfr. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, p. 8

⁶² OCDE (1997). Op. cit., pp. 242-243

⁶³ Como la informática, las bases de datos y las redes.

prioridades cuantitativas, equidad, pertinencia, diferenciación y flexibilidad y calidad de la enseñanza superior.

Las diferencias que identificamos entre ambos documentos giraron en torno a que el examen de la OCDE lleva a cabo recomendaciones más profundas y específicas, por ejemplo en lo que se refiere a los recursos financieros, así como en cuanto a la estructura y conducción del sistema, entre otros aspectos, cuestión que se explica por los ámbitos distintos a los que se refieren los documentos analizados.

En cuanto a la confrontación entre el examen de la OCDE y el documento de la SEP, la convergencia es más notable aunque nuestros hallazgos nos permiten identificar aquellos especialmente problemáticos para las autoridades mexicanas, como son por ejemplo los referidos a la preparación de una reforma de las escuelas normales que las acerque a las universidades, la revisión de la estructura de la SEP y el establecimiento de un Consejo Nacional competente para el conjunto de la educación postobligatoria.

Una vez que hemos analizado la estructura de la propuesta de la OCDE, y la respuesta del gobierno mexicano a estas recomendaciones, en el siguiente capítulo pasaremos al impacto que estas ideas han tenido en las universidades públicas estatales, tanto a nivel federal como institucional, a partir del sexenio presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), en el marco del actual paradigma de coordinación de la educación superior.

CAPÍTULO 4. IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA OCDE.

Ya que hemos conocido en el capítulo anterior la estructura de la propuesta de los examinadores de la OCDE, así como las recomendaciones asumidas por el gobierno federal, en el presente capítulo analizaremos de una manera más amplia y profunda la particularidad con la que se implantaron dichas sugerencias en las nuevas políticas establecidas para reorganizar la educación superior tanto al nivel federal como institucional, y el impacto que tuvieron en las universidades públicas estatales, así como los mecanismos empleados para tal efecto.

A manera de irnos introduciendo en el tema, cabe mencionar que el PME 1989-1994 planteó los siguientes objetivos generales para la educación superior que, si bien son congruentes con las recomendaciones de la OCDE, también convergen con la visión y acción propuesta en la *Declaración Mundial sobre Educación Superior en el Siglo XXI* en cuanto a mejorar la calidad de la educación superior para formar los profesionales que requiere el desarrollo nacional; atender la demanda en la medida que lo necesite la modernización de la sociedad, asegurando la oportunidad de ingreso a los estudiantes procedentes de las regiones y grupos sociales más desfavorecidos, con aptitudes para cursar estudios superiores; vincular a las instituciones de educación superior con la sociedad para contribuir a resolver los retos sociales, económicos, tecnológicos y científicos del país, y por último, fortalecer el sistema de coordinación y planeación nacional de la educación superior.

Dentro de la gama de problemas a atender en la administración presidencial de Carlos Salinas, uno de los más inmediatos que fue el concerniente a la reorganización de la coordinación y planeación de la educación superior al nivel nacional, en virtud de que el sistema de educación superior enfrentaba el reto de reorganizar la gestión y el financiamiento de éste nivel educativo, mediante nuevas capacidades y estrategias de planificación y análisis de las políticas, con una perspectiva de futuro que respondiera a las necesidades de sus entornos.

La elaboración de esas capacidades y estrategias, si bien fueron dirigidas por el gobierno federal, estuvieron basadas en la concertación entre los establecimientos de enseñanza superior, y los organismos nacionales de planificación y de coordinación, a fin de garantizar, en el ámbito de la acción social, una gestión debidamente racionalizada, y que hubiera una utilización más eficaz y eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales.

Sin embargo, a pesar de que hubo grandes coincidencias en cuanto al discurso de las políticas sugeridas por la OCDE, y las implantadas por el gobierno federal, se advirtieron divergencias en cuanto a los actores participantes en el proceso de reorganización de la educación superior, y los sugeridos por dicho organismo internacional.

Afirmamos lo anterior ya que, como se recordará, esa Organización sugería que México contara con un verdadero sistema de educación superior que tuviera una estructura y conducción menos compleja y, para tal efecto, recomendaba la creación de un Consejo Nacional integrado por personalidades de alto nivel en los ámbitos institucionales, social y económico, así como por representantes de los gobiernos federal y estatales.

En ese contexto, dicho Consejo Nacional debía ser el responsable tanto de llevar a cabo la evaluación global de la educación superior, como de efectuar una planeación estratégica de la misma; esto último, significaba que la planeación debía fundamentarse en una concertación permanente entre todos los actores, y también debía garantizar su aplicación, según las responsabilidades de cada uno de ellos.

Asimismo, este Consejo no debía llevar a cabo una conducción que tuviera una connotación directiva, sino que, más bien, debía respetar los proyectos e iniciativas de las instituciones, siempre y cuando sus objetivos y resultados fueran acordes con la política nacional. Conforme a los examinadores de la OCDE, sería recomendable que estuviera ubicado en la Presidencia de la República, pero que el mandato de sus miembros fuera independiente al presidencial.

Los otros cinco actores que, de acuerdo a los evaluadores de la OCDE, debían participar en la conducción del sistema, serían, en primer lugar, una subsecretaría de educación superior responsable “del conjunto” de las formaciones que se imparten en ese nivel educativo. En segundo lugar, los organismos responsables de acreditar a las instituciones y sus programas. En tercer lugar, una unidad de estudios estadísticos y prospectivos, cuya competencia e independencia no pudieran estar bajo sospecha. En cuarto lugar, el Ceneval, el cual, por una parte, debía seguir practicando los exámenes de ingreso y egreso a la licenciatura, así como elaborando y evaluando las referencias nacionales sobre los conocimientos y competencias de cada rama, con base en la política nacional de educación, y, por la otra, debía contar con la colaboración de comisiones nacionales permanentes de definición de contenidos, las cuales a su vez tendrían que estar conformadas por académicos y representantes económicos y sociales, y debían aprovechar la experiencia que al respecto tuvieron otros países. En quinto lugar, las instituciones de educación superior, que debían contar con representantes económicos y sociales en la organización de sus instituciones en sus diversas instancias, y tenían que conducir sus políticas internas con base en la política nacional de educación superior.

Contrario a lo indicado por los examinadores externos, en la actualidad, sigue siendo la SEP quien está teniendo la responsabilidad de reorganizar la estructura y conducción del sistema de educación superior al nivel federal, así como de llevar a cabo la evaluación global y la planeación de este nivel educativo, obligaciones que, a excepción de la evaluación general del sistema, viene realizando con la concertación de los actores que participan en la elaboración de las políticas nacionales de educación superior, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- Las tres instancias que tiene la SEP en la educación superior: la SESIC, la SEIT y la Subsecretaría de Planeación y Coordinación. Las dos primeras, además, son las responsables de la evaluación global del sistema de educación superior, función que realizan de manera conjunta con el Conacyt.
- La ANUIES y sus instituciones públicas y privadas asociadas.
- La FIMPES y sus instituciones afiliadas.
- El CIESP y sus instituciones agremiadas.
- El Conacyt.
- Las cuatro instancias de planeación de la educación superior: la Conpes; la Corpes; las Coepes y las unidades de planeación institucional.
- El CUPIA, creado en 1994 en el seno de la ANUIES.
- El titular de los CIEES.
- La Conaeva.

- El Ceneval.
- El COPAES.
- El Cosnet.

Por las responsabilidades que tiene a su cargo la SEP, puede decirse que, muy lejos de reducir su función directiva en la educación superior, como sugerían los evaluadores de la OCDE, esta autoridad educativa ha ido incrementando su importancia en este nivel educativo en virtud de lo siguiente:

- Es el órgano rector del sistema educativo nacional, de acuerdo a la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, la cual impulsó esta Secretaría para su establecimiento en 1978.
- A través de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación, es quien se encarga de efectuar ambas funciones al nivel federal, así como de concentrar las estadísticas nacionales de este nivel educativo, y construir el sistema nacional de evaluación de la educación. En este punto, el gobierno federal mantiene nuevamente otra divergencia con la OCDE ya que, de acuerdo con el punto de vista de sus examinadores de este organismo internacional, para que la calidad de las estadísticas sobre la educación superior no estuviera bajo sospecha, debía estar, como ya indicamos, bajo la responsabilidad de una unidad de estudios estadísticos y prospectivos que fuera independiente de la SEP.
- A través de la SESIC y de la SEIT, es quien toma las decisiones sobre las universidades y tecnológicos públicos, acción que lleva a cabo de manera conjunta con el Conacyt, por ser el responsable de la política de investigación científica.
- Es la instancia responsable de la evaluación de todo el sistema educativo nacional, función que en el nivel de la educación superior, es llevada a cabo a través de la SESIC y de la SEIT.

En la reorganización de la estructura y conducción de la educación superior, el mecanismo empleado por la SEP a partir del gobierno salinista ha sido recurrir a dos estrategias diferenciadas en el ámbito de la acción social:

- Las políticas relacionadas con el financiamiento público, y su uso para inducir cambios en las líneas prioritarias para el gobierno, quien las define es la SEP a través de la SESIC y la SEIT.
- Las políticas relativas a la reorganización del sistema al nivel federal, la SEP las ha venido estableciendo de una manera concertada con los actores ya mencionados.

Para poder reorganizar el sistema al nivel federal, entre ellos el concerniente al subsistema en donde se insertan las universidades públicas, el gobierno retomó los siguientes dos propósitos que orientaron las políticas de las administraciones que lo precedieron y que, a nuestro modo de ver, le permitieron atender las recomendaciones de la OCDE, justificándolas con medidas de política internas que ya habían sido establecidas:

- Del Sinappes, creado en 1978 a iniciativas de las autoridades de la SEP y de la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES e instituciones agremiadas, reconsideró la necesidad de elevar la calidad de la educación superior mediante un proceso de planeación de tipo sistémico y formalista; esto es, coordinada y concertada en los niveles interinstitucional e intersectorial.

Con ello, lo que buscó fue una auténtica coordinación entre el gobierno, a través de la SEP, y las universidades públicas autónomas, a fin de evitar que este tipo de instituciones siguiera tomando decisiones de política de manera descentralizada del gobierno y de la autoridad educativa, que es su interlocutora.

- Del Proides, creado en 1985 a iniciativa también de la SEP, reconsideró el propósito de elevar la calidad de la educación superior mediante la convergencia entre los distintos subsistemas que conforman el nivel de estudios superiores (las universidades públicas, las instituciones tecnológicas, las escuelas normales y las instituciones privadas), con el propósito de que se desarrollaran conjuntamente y actuaran de manera concertada con base en la política nacional de este nivel educativo. Esto, implicó que a partir del gobierno salinista se empezaran a llevar a cabo acciones para que hubiera una mayor comunicación entre las tres subsecretarías de educación superior (la SESIC, la SEIT, y la de Planeación y Coordinación), entre la SEP y el Conacyt, así como entre éstas y las instituciones educativas y su principal asociación, la ANUIES.

Al igual que aconteció en los periodos en que ambas políticas fueron instrumentadas, consideramos que su fin último es que tuvieron el ánimo de regular indirectamente a las universidades públicas autónomas, para reformarlas mediante una planeación concertada, disciplinarlas al poder del Estado, aligerar las presiones corporativas que sobre este actor ejercían tanto estas instituciones como los gremios y sindicatos, y orientar al sistema en la dirección de los fines determinados por el Estado: la búsqueda de la excelencia académica de los procesos y productos universitarios por sí misma, sin supeditarla a objetivos políticos.

Sin embargo, para evitar las limitaciones que presentaron ambas políticas al implantarlas, en el sentido de que la estrategia seguida en el ámbito de la acción social no consideró una concertación real entre las universidades públicas y el gobierno, a partir del sexenio de Carlos Salinas se empezaron a emplear dos nuevas estrategias: una mayor concertación entre ambos actores, y la evaluación como columna de la modernización en este tipo de universidades; con ello, la orientación de la política educativa en las universidades públicas tuvo un desplazamiento del vértice planificador al vértice evaluador, a fin de coadyuvar al mejoramiento cualitativo de la educación.

En este contexto, lo novedoso de la evaluación consistió en que fue colocada en el centro de la estrategia para el desarrollo de la educación superior, en virtud de que el aseguramiento de la calidad educativa se constituyó en el eje orientador de las políticas institucionales y gubernamentales.

Debido a ello, a lo largo del sexenio salinista, se comenzó a dar un énfasis en la evaluación interna y externa de las instituciones de educación superior, lo cual coadyuvó a la conformación de instancias, organismos y agencias especializadas a fin de realizar actividades diversas en cuanto a la evaluación, acreditación y certificación desde el ámbito del individuo hasta el institucional. Conforme a Mendoza, las características que tuvieron estas ideas son las siguientes:

- La evaluación, es considerada como un proceso continuo, integral y participativo, que permite identificar una problemática, analizarla y explicarla mediante información que se considera relevante. Como resultado, proporciona juicios de valor que sustentan la consecuente toma de decisiones. Con ella, se busca el mejoramiento de lo que se evalúa, y se tiende a la acción; tiene un carácter relativo a cada institución al tener como eje sus propios objetivos y metas, así como las políticas y estrategias para conseguirlos. Existen autoevaluaciones, evaluaciones externas y mixtas.

- La acreditación, es un procedimiento, usualmente sustentado en un autoestudio, que tiene como objetivo registrar y confrontar el grado de acercamiento del objeto analizado, con un conjunto de criterios, lineamientos y estándares de calidad convencionalmente definidos y aceptados. Implica el reconocimiento público de que se cumple con determinado conjunto de cualidades o estándares de calidad. Se realiza ante un organismo especializado y depende, en última instancia, de un juicio externo a la institución. Se aplica tanto a instituciones como a programas académicos.
- La certificación, es el acto mediante el cual se hace constar que una persona posee los conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes exigidos para el ejercicio de una profesión determinada. Puede tener un carácter legal (como es el caso de la expedición de la cédula profesional) o social (como las constancias no oficiales y de valor moral). Se refiere a individuos.

A continuación, hemos de analizar los mecanismos de evaluación y acreditación empleados por el gobierno para la “regulación indirecta” de las universidades públicas, así como los actores que están participando en el cambio.

4.1. MECANISMOS PARA LA EVALUACIÓN, ACREDITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS AL NIVEL FEDERAL.

Guardando coincidencia con las recomendaciones de la OCDE, uno de los lineamientos estratégicos del PME fue la evaluación permanente de los logros y procesos de la educación, con el propósito de orientar su actividad y encaminar la reordenación interna de las instituciones.

De las primeras acciones llevadas a cabo por el gobierno federal para tal efecto, fue la reinstalación de la Conpes, en noviembre de 1989, a fin de que tuviera la función primordial de crear diversas comisiones interinstitucionales que desarrollaran algunas de las acciones principales contenidas en el PME: evaluación de la educación superior; posgrado; fomento a la educación abierta; vinculación de la investigación los sectores social y productivo; evaluación y promoción de la calidad de la investigación; e incorporación de las instituciones de educación superior a las actividades del Programa Nacional de Solidaridad.

En el ámbito de la acción social, esta Coordinadora debía desempeñar nuevamente, como venía aconteciendo desde 1978, el papel de ser la instancia o “mesa de concertación” para acordar políticas entre el gobierno y las universidades públicas autónomas.

Para tal efecto, cada una de las comisiones que se conformaron, estuvo integrada principalmente por representantes de alguna dependencia gubernamental: el presidente, que en todos los casos fue el titular de la SEP, 4 funcionarios públicos, 3 titulares de instituciones de educación superior que fueran miembros del Consejo Nacional de la ANUIES, y un funcionario de la Secretaría General Ejecutiva de esta asociación.

De estas comisiones, las que han tenido un impacto real en las universidades públicas son los CIEES y la Conaeva. Esta última, fue creada en 1990 con dos propósitos principales:

Impulsar un proceso nacional de evaluación del sistema de educación superior, para lo cual la comisión formula criterios y directrices de carácter general para las instituciones de educación superior, y para las instancias y organismos relacionados con la misma.

Proponer a los organismos e instituciones correspondientes, las políticas y acciones tendientes a superar las deficiencias y mejorar las condiciones de la educación superior.

Esta comisión, quedó integrada con nueve miembros de los cuales 5 son del gobierno federal: el titular de la SEP como presidente, el subsecretario de Programación y Presupuesto, tres subsecretarios de la SEP (el de Coordinación Educativa, el de la SESIC y el de la SEIT), 3 representantes de las IES afiliadas a la ANUIES (los rectores de las universidades de Guadalajara, Veracruzana y Nacional Autónoma de México), y el secretario general ejecutivo de la ANUIES.

En las universidades públicas, la Conaeva jugó un papel importante hasta 1993, porque fue la instancia interinstitucional que estuvo promoviendo la autoevaluación institucional a fin de que fortalecieran esta actividad como base esencial para la toma de decisiones que se consideraran en ese momento convenientes; este propósito de la autoevaluación institucional, forma parte de las políticas sugeridas por los examinadores de la OCDE.

Como resultado de los compromisos adquiridos en la Conaeva, la totalidad de las universidades públicas comenzaron a realizar su evaluación institucional bajo la coordinación general de esta comisión. Sin embargo, a partir de 1993, dejó de operar como instancia bilateral gobierno-universidades porque las autoevaluaciones se empezaron a llevar a cabo en el marco del FOMES, que es uno de los programas estratégicos establecidos por la SESIC para las universidades públicas estatales, y del cual hablaremos más adelante en la reorganización institucional.

Una segunda relevancia que tuvo la Conaeva, fue que también promovió y condujo, en este tipo de instituciones, las evaluaciones externas llevadas a cabo por los CIEES.

Asimismo, su participación ha sido trascendente porque fue su grupo técnico quien propuso los lineamientos generales para realizar un proceso nacional de evaluación sobre la educación superior -esta medida, converge con la de los examinadores de la OCDE, en cuanto a que debía llevarse a cabo un proceso nacional de evaluación de dicho nivel educativo-, el cual rescató la concepción y los lineamientos establecidos en el documento *La evaluación de la educación superior en México*, aprobado por la ANUIES en 1984, en lo concerniente al papel prioritario que debían tener las universidades en la evaluación de sus instituciones educativas.¹

Alentada por lo anterior, la ANUIES y sus instituciones afiliadas presentaron a la Conaeva el documento *Propuesta de lineamientos para la evaluación de la educación superior*, el cual ponía de manifiesto la posición de la ANUIES ante el proceso nacional de evaluación que se iba a impulsar. Mediante este escrito, las instituciones afiliadas a esta Asociación, se comprometían, en términos generales, a impulsar la autoevaluación institucional con sus propios parámetros, reportar a la Conaeva y a la SEP sobre los resultados de la evaluación con las correspondientes acciones para solucionar los problemas y necesidades más importantes y urgentes detectados, impulsar procesos y mecanismos de evaluación interinstitucional sobre programas y proyectos académicos en funciones y áreas específicas del conocimiento, y realizar la evaluación del sistema de educación superior.²

Recogidas las aportaciones de la ANUIES, la Conaeva acordó una estrategia de evaluación dada a conocer en 1991 en su documento *Evaluación de la educación superior*, el cual, luego de varios

¹ Ponencia aprobada en la VII Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES, en Culiacán, Sin.

² ANUIES (1999). "IX Reunión Extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES", México: *Revista de la Educación Superior*, núm. 75, julio-septiembre de 1990d, pp. 84-87

meses de discusión, logró obtener un consenso en torno a la concepción y a los procedimientos para iniciar el proceso nacional de evaluación.

Entre las metas que se adoptaron, estuvo la del establecimiento de un Sistema Nacional de Evaluación, atendiendo tres procesos de evaluación relacionados entre sí pero con propósitos específicos y diferentes para cada uno de ellos, que habría de realizarse en forma paralela y simultánea:

- La autoevaluación institucional.
- La evaluación interinstitucional sobre servicios, programas y proyectos en las diversas funciones y áreas de la educación superior, mediante el mecanismo de evaluación de pares académicos (miembros de la comunidad académica nacional en áreas específicas).
- La evaluación global del sistema y subsistemas, el cual debía estar a cargo de especialistas.

La evaluación institucional, se consideró como el análisis valorativo sobre la organización, el funcionamiento y los resultados de los procesos académicos y administrativos en cada una de las instituciones, tomando en consideración los resultados de las evaluaciones de las dependencias y unidades académicas. Tres serían los propósitos de esta acción: tomar en consideración la autoevaluación a fin de que la institución mejorara su organización, funcionamiento y procesos académicos y administrativos; la atención de sus problemas más urgentes e importantes, y formular acciones concretas para lograr el reordenamiento de áreas específicas.

Dado que la evaluación tiene como propósito la toma de decisiones, y éstas sólo pueden hacerse efectivas realmente en la medida en que quienes realizan las actividades específicas las asuman, debían ser los propios actores institucionales quienes llevaran a cabo el proceso de evaluación.

En cuanto a la evaluación interinstitucional de servicios, programas y proyectos, la adopción de este propósito se situó en el ámbito del quehacer sustantivo de las instituciones, en un área específica del conocimiento, para conocer y valorar las condiciones de operación, así como la calidad de los procesos y resultados. Esta función tendría que ser realizada fundamentalmente entre los pares de la comunidad académica y, para ser efectiva, debía sustentarse en grupos colegiados, interinstitucionales, cuyos integrantes fueran del más alto nivel académico y contaran con la legitimación de la propia comunidad académica.

Por último, la evaluación del sistema de educación superior se visualizó como el análisis valorativo de los aspectos básicos de la problemática general de la educación superior, y de sus tendencias de desarrollo. Las decisiones derivadas de estas evaluaciones, se traducirían en políticas y en el establecimiento de prioridades para la consolidación y el desarrollo del sistema de educación superior.

Como un comentario al margen, cabe mencionar que, estos tres procesos de evaluación, así como la interrelación e independencia que deben guardar entre sí, fueron parte importante de las recomendaciones de la OCDE para la reorganización de la estructura y conducción del sistema de educación superior.

Para dar cumplimiento a la política de evaluación interinstitucional entre pares académicos, la Conpes instituyó a los CIEES en 1991, a iniciativa de las autoridades de la SEP y la ANUIES.

Estos comités, están formados por nueve cuerpos colegiados integrados por académicos de IES que, además de ser considerados como destacados en la actividad que realizan, representan a las diversas regiones del país. Si bien su función principal es llevar a cabo una evaluación diagnóstica externa

de los programas de docencia, investigación, difusión, administración y gestión de las instituciones de educación superior del país, acción también sugerida por la OCDE, realizan acreditaciones y reconocimientos de programas académicos, dictaminan proyectos, y brindan asesoría a las instituciones de educación superior, sobre procesos de capacitación, actualización y evaluación, entre otras.

Asimismo, son parte de los mecanismos estratégicos que se han venido empleando a partir del gobierno salinista para incidir en el cambio de las universidades públicas, principalmente las estatales, por las siguientes razones:

Para que sus proyectos de fortalecimiento institucional puedan ser apoyados con recursos extraordinarios no regularizables, los programas educativos que imparten deben haber sido “antes” acreditados por los organismos especializados autorizados por el COPAES, o deben estar registrados en el Padrón Nacional de Posgrado SEP-CONACYT, que empezó a crearse en 1998 a fin de que hubiese un padrón nacional de excelencia que considerara todas las áreas de conocimiento. De no ser así, deben tener “transitoriamente” el nivel 1 de acreditación que otorgan los CIEES, que es el mínimo indispensable.

Dicho en otros términos, si sus programas aún no han sido acreditados por los organismos del COPAES, ni se encuentran registrados en el Padrón Nacional, mientras ello sucede, los programas deben contar con la acreditación que otorgan los CIEES: el nivel I de acreditación (que es una calificación suficiente mínima) o el nivel 2.

Uno de los objetivos del FIUPEA, que empezó a operar en el año 2000, consiste en apoyar el desarrollo de los proyectos que atiendan las recomendaciones “académicas” que los CIEES han formulado a este tipo de instituciones, para el mejoramiento de la calidad de sus programas educativos.

En lo tocante al actor responsable del cumplimiento del tercer nivel de evaluación de la educación superior, el de la evaluación global del sistema y subsistemas, hemos mencionado que dicha función recayó en la SEP, a través de la SESIC y la SEIT, contando con la colaboración del Conacyt.

La última instancia nacional para la evaluación de la educación superior, es el Ceneval, el cual fue creado por la Conpes en 1994, también a iniciativas de la SEP y de la ANUIES. Este Centro, fue instituido como un organismo no gubernamental y autofinanciable, responsable de diseñar, elaborar, aplicar y evaluar los exámenes nacionales externos para el ingreso a la educación media superior (EXANI-I), a la educación superior (EXANI-II) y a la licenciatura (EXANI-III), así como el examen general para el egreso de la licenciatura (EGEL).

Entre las demás funciones que realiza este Centro, está la de asesorar a las instituciones de educación superior en la determinación de medidas que considera convenientes adoptar para el mejoramiento de la calidad educativa, y también colabora con organizaciones internacionales en la realización de estudios comparativos relacionados con las acciones que lleva a cabo; estas acciones también son coincidentes con las de la OCDE.

Para intensificar el mejoramiento cualitativo de los procesos de evaluación de las habilidades y conocimientos, y valorar con mayor rigor y de manera sistemática lo que se hace en el sistema educativo, dicha valoración es llevada a cabo con base en criterios, indicadores, procedimientos e instrumentos que considera apropiados a los distintos niveles en que se imparte la educación, y según sea la naturaleza y propósito u objetivos básicos de cada programa educativo, los cuales son independientes al temario que tengan las instituciones de educación superior.

Esta medida de política, es quizás la que guarda mayor coincidencia entre la OCDE y el gobierno mexicano en lo referente al actor y la función que debía desempeñar (en las otras que hemos venido mencionando, solamente coinciden en los propósitos más no en los actores), pero también porque si bien la Declaración Mundial de la UNESCO plantea la necesidad de emplear una política de acceso a la licenciatura, basada en los méritos del estudiante, no señala que para tal efecto se debía incitar a las instituciones de educación superior a que emplearan un examen “conjunto”, ni tampoco habla sobre exámenes conjuntos para el ingreso a los demás niveles de la educación superior o para el egreso de la licenciatura, como lo sugirieron los evaluadores de la OCDE.

Por ello, consideramos que el objetivo principal que orientó este propósito por parte del gobierno, no fue solamente atender las recomendaciones de la OCDE en cuanto a la necesidad de evaluar los resultados logrados por los estudiantes que aspiran a ingresar a la educación media y superior, así como de los que egresan de la educación superior y aspiran a estudios de posgrado, o de sentar las bases para elaborar y evaluar las referencias nacionales sobre los conocimientos y competencias de cada rama profesional, sino también incitar a las universidades públicas a que los emplearan conjuntamente, principalmente los de ingreso y egreso a la licenciatura. Los primeros, porque la ausencia de reglas comunes y el pase automático estaban ocasionando una desigualdad en el ingreso; los segundos, para certificar el desempeño profesional de sus egresados y revalorar socialmente a este tipo de instituciones.

No es casual que la máxima autoridad del Ceneval, su Asamblea de Asociados, tenga entre sus miembros a los titulares de la SEP, de la SESIC, de la SEIT y de la ANUIES, así como al rector de la UNAM y a dos rectores de instituciones de educación superior designados por el Consejo Nacional de la ANUIES.

En lo tocante a los resultados que ha tenido el Ceneval en las universidades públicas, puede decirse que no obstante que respondió también a una iniciativa de la ANUIES, y que esta Asociación aporta recursos económicos a dicho Centro, sus exámenes no han tenido una total aceptación en este tipo de instituciones, por lo que son muy pocas las que están aplicándolos voluntariamente.

Lo anterior, lo que está manifestando, es que esta medida de política no ha sido resultado de un proceso realmente concertado entre las autoridades de la SEP y de la ANUIES, con todas las universidades públicas afiliadas a esta Asociación, ni siquiera al nivel de rectores.

Este hecho, aunado a que en 1994 las universidades públicas se agruparon para crear el CUIPA en el seno de la ANUIES, es muy indicativo si se toma en consideración que la reorganización de la ANUIES en 1992, acordada en su nuevo marco estatuario, había tenido como propósito lograr una mejor representatividad de los distintos sectores que la componen.

Al respecto cabe recordar que, este cambio en la organización, se había generado debido a que, como la SEP había adquirido una mayor capacidad de intervención en el comportamiento de las universidades, un grupo de rectores había intentado crear en ese año una asociación paralela a la ANUIES, ya que cuestionaba la legitimidad de esta Asociación como organismo representativo “efectivo”, de los distintos subsistemas que integran la educación superior.

En cuanto a la falta de interés por parte de las universidades públicas, en el examen de ingreso a la licenciatura, es muy probable que la explicación pueda derivar del hecho de que ello implicaría la eliminación del pase automático y, por tanto, enfrentar los correspondientes problemas administrativos, jurídicos, políticos y sociales que esta medida originaría.

En el caso particular del examen de egreso, Mendoza da a conocer algunas opiniones de crítica importantes, alusivas a los siguientes problemas de orden político, jurídico y técnico:³

- Con este tipo de evaluación, se está poniendo en duda el ejercicio de la autonomía universitaria y la validez de los títulos que expiden debido a que, aunque los egresados aprobaran el programa de estudios cursado, lo que importaría para ser contratados sería una calificación extrauniversitaria.
- Si el Estado facultaba, autorizaba y reconocía a las universidades, no tenía sentido someter sus resultados a un examen ni practicar una evaluación de aquello que ya había facultado.
- Si el EGEL se intentaba usar como mecanismo de certificación profesional, se vetaría a los profesionales en su ejercicio laboral y se entraría en una dinámica de competencia y exigencia que no beneficiaría ni el desarrollo de las universidades ni de los egresados.
- Técnicamente era difícil medir con un solo examen los conocimientos y las habilidades de quienes se habían formado mediante enfoques profesionales distintos.
- Cada institución contaba con políticas académicas en función de las cuales determinaba los perfiles profesionales y realizaba la planeación interna de las carreras. Por tal motivo, difícilmente se modificarían estas orientaciones ante una exigencia externa como el EGEL.
- Era necesario, en un primer momento, conocer los distintos perfiles profesionales que coexistían en el país y sólo posteriormente establecer el perfil ideal y las medidas que habrían de conducir a su cumplimiento.
- Los resultados del EGEL no permitirían evaluar ni calificar las capacidades del sujeto para ejercer la profesión. Un medio más idóneo para evaluar la aplicación del conocimiento en la solución de problemas, era la evaluación a través del servicio social.
- Con la aplicación del EGEL se podrían producir dos situaciones riesgosas: restringir la formación profesional al entrenamiento para el examen y presionar a las universidades a definir su curricula de manera exógena.
- La certificación profesional debía ser una atribución de los gremios profesionales y el EGEL difícilmente cumpliría con este objetivo.
- El análisis en torno al EGEL se había restringido al ámbito de las administraciones universitarias. Fuera de los rectores era desconocido el proyecto, el curso y los fines de la iniciativa.
- Las instituciones de educación superior se caracterizaban por su diversidad. Difícilmente una fórmula única resolvería las necesidades de cada una de ellas.

Pasando a otro orden de ideas, cabe mencionar que, si bien a lo largo de la década de los 90 surgieron diversas organizaciones especializadas que llevaron a cabo procesos de acreditación de programas académicos de las instituciones de educación superior, tal fue el caso de los CIEES, no existía un registro ni un mecanismo nacional que las regulara mediante un conjunto de lineamientos

³ Mendoza Rojas, Javier (2002). Op.cit., pp. 295-296

que permitiera la aplicación de metodologías homogéneas para la acreditación, y tampoco se contaba con un marco general básico de evaluación para reconocer la calidad de los programas académicos.

Para incidir sobre dicha problemática, el gobierno de Ernesto Zedillo instó en 1997 a las autoridades de la SEP y de la ANUIES a que impulsaran, en el seno de la Conpes, la creación del COPAES como organismo no gubernamental cuyo propósito fuera regular los procesos de acreditación, y al mismo tiempo diera certeza de la capacidad técnica y operativa de las organizaciones especializadas dedicadas a la acreditación de programas académicos; ambas medidas adoptadas, también son parte de las recomendaciones de la OCDE.

Como respuesta a dicha iniciativa gubernamental, a finales del año 2000, fue instituido formalmente el COPAES, en el marco de la conformación de un sistema nacional de evaluación y acreditación de la educación superior. Con ello, el vértice orientador de la política educativa al nivel federal, se amplió hacia la evaluación y acreditación de la educación superior.

Al igual que había acontecido en el sexenio anterior, la SEP y la ANUIES también forman parte de la máxima autoridad del COPAES. Los otros actores integrantes son:

- La FIMPES.
- La Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas de México, A.C.
- Colegio de Ingenieros Civiles de México, A. C.
- Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C.
- Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A. C.
- Academia Mexicana de Ciencias, A. C.
- Academia Nacional de Medicina de México, A. C.
- Academia Nacional de Ingeniería, A. C.

En concordancia con lo sugerido por la OCDE, los principios que rigen al COPAES radican en que es una asociación civil capacitada y reconocida por el gobierno federal, y su función consiste en contribuir al aseguramiento de la calidad de los programas académicos que se ofrecen en las instituciones públicas y particulares de México. Para tal efecto, confiere reconocimiento formal a aquellas organizaciones de acreditación que cumplan con los siguientes requisitos:⁴

- Tengan como fin acreditar programas de educación superior que se ofrecen en instituciones públicas y particulares.
- Actúen en todo el territorio nacional o en alguna entidad o región.
- Tengan capacidad para acreditar programas de una o más áreas del conocimiento.
- Demuestren la idoneidad, calidad y confiabilidad de sus procesos y resultados.
- Desarrollen sus funciones y procesos con base en los Lineamientos y en el Marco General para los Procesos de Acreditación de Programas Académicos de Nivel Superior, establecidos por el mismo Consejo.

⁴ COPAES. *Principios del COPAES*. Disponible en www.copaes.org.mx

- Establezcan y apliquen una metodología general de evaluación, un marco de referencia, indicadores y parámetros de calidad para la acreditación que se apeguen a las disposiciones de orden general del COPAES.

Asimismo, en concordancia con las ideas de la OCDE, la labor de reconocimiento que realiza a las organizaciones acreditadoras, está en estrecha relación con las funciones que desarrollan las autoridades educativas, los organismos profesionales y académicos, y particularmente, las instituciones de educación superior, tanto públicas como particulares. Entre las funciones se encuentran las siguientes:

- Elabora lineamientos y criterios para reconocer formalmente a las organizaciones acreditadoras de programas académicos.
- Formula el marco general para los procesos de acreditación de programas académicos.
- Evalúa formalmente a las organizaciones que le solicitan reconocimiento.
- Supervisa que los criterios y procedimientos que emplean los organismos acreditadores reconocidos por el Consejo, tengan rigor académico e imparcialidad.
- Da seguimiento a las actividades de los organismos acreditadores reconocidos por el Consejo.
- A solicitud de las partes, interviene como mediador de buena fe en controversias entre las IES y los organismos acreditadores reconocidos por el Consejo.
- Propicia la coordinación, cooperación y complementación de los organismos acreditadores reconocidos.
- Fomenta la creación y consolidación de organizaciones acreditadoras de programas académicos que cubran debidamente las diversas disciplinas, profesiones y áreas del conocimiento.
- Celebra convenios con las autoridades educativas federales y estatales para los fines propios del Consejo.
- Establece contacto con organismos análogos de otros países para intercambiar experiencias.
- Procede colegiadamente en la toma de decisiones y emisión de dictámenes.

En cuanto a su alcance, el COPAES desarrolla sus funciones en el ámbito de la educación superior del país, por lo que el reconocimiento formal de organismos acreditadores, y la regulación y coordinación de la actividad que éstos desarrollan, tienen un alcance nacional. Su universo de trabajo lo conforman todos los programas académicos agrupados en las áreas del conocimiento, de los niveles de técnico superior universitario, licenciatura y posgrado que imparten las instituciones de educación superior públicas y privadas.

En las universidades públicas, su impacto ha sido muy fuerte ya que, para que sus proyectos de fortalecimiento institucional reciban apoyo de recursos extraordinarios por parte del gobierno federal, sus programas de estudio tienen que contar con la acreditación de alguno de los organismos reconocidos por el COPAES.

Una vez que hemos abordado la política llevada a cabo por el gobierno federal para la reorganización de la estructura y conducción de la educación superior al nivel nacional, en la cual se insertan las universidades públicas, hemos de ver a continuación la estrategia empleada para incidir en el mejoramiento del personal académico de este tipo de instituciones.

4.2. PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL ACADÉMICO EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS, AL NIVEL FEDERAL.

En concordancia con las ideas de la OCDE, en el año de 1990 comenzó a operar el Sistema Nacional de Estímulos al Desempeño Académico, con recursos otorgados por la SEP, para recuperar el poder adquisitivo de los salarios, con una cobertura del 30% del personal de mejor desempeño académico en cada institución, en rangos de uno a dos y medio salarios mínimos de compensación adicional, y en algunas universidades hasta de nueve salarios mínimos. Con esta medida de política, el gobierno salinista también inició la ampliación de los mecanismos de estímulo al personal académico en función de su productividad y la calidad de su desempeño, tal como venía operando desde 1984 con el SNI, que sólo cubría la parte de este personal dedicado a la investigación.

Asimismo, a fin de otorgar un reconocimiento a quienes se dedicaban principalmente a la enseñanza, los profesores de tiempo completo, en marzo de 1992 se anunció el establecimiento del Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Docente, para lo cual las universidades recibirían, a partir de 1993, recursos económicos adicionales que serían parte del presupuesto regularizable.

Estas medidas, apuntaron en forma directa a la deshomologación en el terreno laboral, como sugerían los examinadores de la OCDE, lo que implicó un cambio en los pactos entre las universidades y los organismos gremiales, modificando las tendencias de las décadas anteriores. La línea política a este respecto, consistió en que no habría aumentos generalizados de los salarios de profesores sino que sus ingresos aumentarían en función de su desempeño.

De manera desigual al interior de las comunidades académicas, más entre investigadores que entre profesores, en el primer lustro de los 90 se comenzó a observar una actitud que incorporaba valores antes considerados ajenos a la academia: la productividad, la competencia, la eficiencia, la eficacia y la preocupación por los resultados.

La competitividad y la productividad en el trabajo académico, conllevó también a un desplazamiento del lugar desde el cual se otorgaba valor a lo realizado en la universidad ya que, frente a la concepción tradicional de autovaloración de lo educativo por la universidad misma, en el marco de la autonomía y la libertad de cátedra, el proyecto de modernización otorgaba a la sociedad la responsabilidad de ponderar, juzgar y valorar los productos universitarios. De ahí el hincapié puesto en la evaluación externa y en el impulso a una nueva forma de acreditación profesional que tenía su asiento en la sociedad civil.

La referencia a la sociedad en esta nueva noción de apertura de las universidades, tenía su núcleo en el sector productivo. Si bien desde hacía muchos años se venía insistiendo en la necesidad de fomentar una mayor interacción entre los programas académicos y el aparato productivo de su entorno, las evaluaciones practicadas detectaban una escasa interacción efectiva.

El énfasis en la vinculación, acorde con la política de apertura recomendada por la OCDE, impulsa la participación de otros sectores sociales y económicos en la tarea educativa, bajo la premisa de

que la educación no terminaba en las aulas ni era responsabilidad exclusiva de las instituciones escolares. Con el criterio de pertinencia de lo enseñado, se considera que una vinculación adecuada con su entorno inmediato repercutirá favorablemente en el fortalecimiento de la calidad de los procesos y productos educativos.

Una vez mencionado lo anterior, a continuación, hemos a pasar al análisis sobre las políticas seguidas por el gobierno en cuanto a la reorganización interna de las universidades públicas.

4.3. REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.

Desde el punto de vista de los examinadores de la OCDE, y de las autoridades gubernamentales, era indispensable que las instituciones de educación superior se reorganizaran, principalmente en cuanto a sus estructuras, programas de estudio, medios y métodos de enseñanza-aprendizaje, opciones educativas, calidad de los procesos y resultados educativos, modelo de enseñanza, articulaciones, organización del acceso a la educación superior, mejoramiento del personal académico y formas de financiamiento.

Conforme a estos actores, en las universidades públicas se hacía aún más exigente el cambio en virtud de que este tipo de instituciones debía tener una potencialidad estratégica tanto por su contribución en los diversos campos del conocimiento, como para que México hiciera frente a los requerimientos que plantean las dinámicas de internacionalización e integración regional, por ser las que realizan la mayor parte de la investigación científica, forman a la mayoría de los profesionistas, cuentan con una infraestructura creciente para el desarrollo y la innovación tecnológica, y constituyen los espacios privilegiados para la creación cultural y la movilidad social.

Sin embargo, consideraban que desde la década de los 70, a consecuencia del crecimiento acelerado en la matrícula de licenciatura, tenían una crisis en sus modelos tradicionales de organización y, por tanto, estaban resultando inoperantes ante la nueva realidad de la “universidad de masas”, debido a que no se estaban acompañando de la calidad requerida para los estudios de tipo superior, y las instituciones estaban siendo incapaces de desarrollarse dentro de marcos de eficiencia y optimización en el uso de sus recursos.

Asimismo, por el consecuente aumento de la oferta de profesionales, no estaban respondiendo a las necesidades del país en el ámbito económico y social, lo cual estaba coadyuvando a un desajuste entre la oferta y demanda de recursos humanos calificados tanto en cantidad como en calidad. Ello, aunado a la crisis económica que tuvo México en la década de los 80, estaba agudizando los problemas que tenían en cuanto a su desarrollo institucional y desempeño de su función educativa.

Debido a lo anterior, resultaba cada vez más imperioso modificar la trayectoria de las universidades, ante la imposibilidad de continuar con la estrategia de expansión sin regulación.

Otro problema que, a juicio de la OCDE y del gobierno federal, estaban presentando las universidades públicas, era que, por su autonomía universitaria, elevada a rango constitucional en 1979, estaban constituyendo una barrera para que estas instituciones de educación superior articularan su política educativa a las políticas nacionales, lo cual dificultaba el cambio planeado por el gobierno federal para la educación superior. De los problemas que, de acuerdo a éstos, estaban generando en el sistema debido a esa facultad de autogobernarse, se encontraban los siguientes:

- Estaban ocasionando desigualdad en el acceso a la licenciatura, debido a que no contaban con reglas comunes o de criterios idénticos para la admisión de los estudiantes a las formaciones superiores. Ello, aunado a que las leyes orgánicas de las universidades autónomas les conferían la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas, y por tanto para fijar los términos de ingreso de los alumnos candidatos, estaba coadyuvando a que reservaran, el derecho de admisión, a los alumnos egresados de sus escuelas de educación media superior, sin tomar debida cuenta de las competencias adquiridas. Dicha autonomía, también estaba ocasionando que los profesores, por la libertad de cátedra, practicaran exámenes a los estudiantes egresados de otros planteles, los cuales estaban basados en sus criterios propios de aptitud académica. El cuarto problema radicaba que, a falta de un criterio de admisión común, no estaban controlando los flujos de ingreso y de demanda en las distintas formaciones, en función de la calidad de los candidatos ni de la apreciación de las salidas profesionales.
- La trayectoria de sus estudiantes también era problemática, porque no contaban con posibilidades de salidas intermedias, por lo tanto, la única opción que tenían, era ingresar a la licenciatura por ser el modelo dominante en términos de organización de la enseñanza. Como la duración de los estudios era muy extensa (de 4 a 6 años), no les estaba permitiendo laborar en el mercado de trabajo por la falta de tiempo; ello, estaba ocasionando que al menos la mitad de los alumnos abandonaran sus estudios sin titularse con el fin de satisfacer sus necesidades económicas. Al hacerlo, difícilmente podían ingresar posteriormente a otro plantel, debido a que los procedimientos de equivalencias eran largos y complicados. En cuanto a los que lograban concretar sus estudios y titularse, tenían pocas opciones de encontrar trabajo, debido al descrédito social que tenían las instituciones públicas, porque sus egresados no contaban con aprendizajes experimentales o de contacto directo con problemas concretos, ya que recibían una educación bastante académica y enciclopédica, de dudosa calidad.
- La docencia que se impartía en las licenciaturas era muy problemática, porque sus profesores de tiempo completo no estaban agrupados en una estructura departamental y, en general tenían el mismo nivel de estudios que impartían, no contaban con experiencia laboral en una empresa o en la administración pública, contaban con poca movilidad porque impartían docencia en la misma institución en donde se habían formado, los que estaban en funciones con continuaban formándose ni contaban con una formación pedagógica, impartían docencia con libertad de cátedra, recibían salarios mal remunerados, su actividad estaba desvinculada de la investigación, y los investigadores se organizaban en estructuras distintas a las escuelas o facultades.
- Su matrícula era desproporcionada en la licenciatura, porque la mayoría de los estudiantes demandaba formaciones sociales y administrativas.
- Sus formaciones e instituciones no estaban diferenciadas, porque no tenían un carácter e identidad propias.
- No contaban con un seguimiento de sus egresados, y sus requisitos de titulación eran complejos por la obligación que tenían los estudiantes de elaborar una tesis.
- Su matrícula de posgrado era muy baja y, de ésta, la mayoría demandaba estudios de especialización en medicina, mientras que una minoría se formaba para la docencia o la investigación científica.

El tercer problema que estaba haciendo necesaria la reforma universitaria era que, al interior de estas instituciones, había una divergencia en cuanto al concepto *universidad*. Para la corriente denominada “populista”, debía estar dirigida al servicio de las masas sociales, y no a los individuos; por tanto, eran favorables al acceso abierto, y hostiles al principio del pago de derechos de inscripción y escolaridad, así como a toda injerencia externa en las universidades y en sus escuelas de educación media superior, sobre todo del gobierno. En cambio para los “modernistas”, se debía buscar la racionalidad y eficacia, sobre todo en la distribución de los recursos, y en su adecuación a las necesidades del mercado de trabajo, no eran hostiles a las cuotas de inscripción y buscaban copatrocínios de las empresas.

Aunado a lo anterior consideraban que, dado que las universidades públicas periféricas (fuera del Distrito Federal y de las grandes metrópolis industriales) frecuentemente eran discriminadas por la insuficiencia de recursos financieros, el nivel de sus candidatos o el de los maestros, ello estaba ocasionando problemas de tipo educativo y políticos. Al nivel educativo, había jerarquías de calidad y de prestigio dentro de las instituciones públicas; en el ámbito político, estaban provocando dificultades en las relaciones entre el gobierno y este tipo de instituciones, las cuales se habían agravado aún más con las crisis financieras, en virtud de que los recursos provenían básicamente del gobierno federal o de los estados.

Ante tal situación, y la necesidad de que el gobierno mexicano, al igual que los gobiernos de los demás países miembros de la OCDE, reemplazara sus políticas tradicionales para estimular la contribución de los territorios al desarrollo regional, la reorganización de la estructura y conducción de las universidades tuvo como eje principal desconcentrarlas geográficamente mediante un proceso real de federalización, a fin de que la matrícula no se siguiera concentrando en las universidades públicas de mayor prestigio, que la docencia impartida en las universidades periféricas se acercara más a la investigación (los estudios de posgrado eran necesarios para la investigación y el mejoramiento de la formación de los profesores), y pudieran convertirse también en instituciones de excelencia.

Una primer medida llevada a cabo por el gobierno para desconcentrar la matrícula de las universidades públicas de mayor prestigio, diversificar los niveles de salida del subsistema universitario e incrementar la demanda en las formaciones científicas y tecnológicas, fue dar prioridad, como aconsejaba la OCDE, al desarrollo de institutos y universidades tecnológicas⁵; de ahí la importancia que fueron adquiriendo, a partir del gobierno salinista, la SEIT y el Conacyt.

Por lo anterior, puede decirse que la sugerencia de crear a las universidades tecnológicas, respondió a una iniciativa de la OCDE, que atendió el gobierno en su totalidad, tanto al nivel de actores como al nivel discursivo y práctico; al menos ello puede derivarse del informe de seguimiento de las políticas recomendadas por este organismo internacional, que elaboró la SEP para dicha Organización, y que menciona lo siguiente:

- Las universidades tecnológicas quedaron formalmente instituidas en 1994, en el marco de las nuevas políticas de diversificación de la educación superior, con objeto de cambiar, a mediano plazo, la distribución de la inscripción de estudiantes de educación superior (entiéndase la matrícula de las universidades públicas), por medio de una nueva oferta de programas de dos años.

⁵ Durante el periodo 1994-2000, se crearon 38 universidades tecnológicas y, del 2000 al 2002, el número se elevó a 48.

- Se incorporaron al subsistema universitario bajo el esquema de “organismos descentralizados” de los estados, con el propósito de ofrecer un diploma técnico de nivel universitario, como acontece en el sistema de educación superior francés, para satisfacer los requerimientos específicos del sector productivo “regional”.
- La industria está representada en los órganos rectores de las universidades tecnológicas, en la definición y la planeación de los planes de estudios, así como en la decisión de escoger los programas que ofrece cada institución.
- Cada uno de estos programas de técnico superior universitario, es creado mediante un proceso que entraña un análisis regional de la oferta y la demanda educativas, una investigación del mercado de trabajo previsible, estudios socioeconómicos, el apoyo financiero del gobierno estatal y la cooperación educativa de empresas locales.

Las normas de enseñanza y aprendizaje de cada programa de técnico superior universitario, son establecidas en función de una combinación de teoría (30% del tiempo), trabajo guiado, experiencia en el lugar de trabajo, y trabajo en equipo (el 70% restante).

Muchos profesores por hora, son funcionarios ejecutivos o técnicos de una empresa en la cual trabajan en una esfera relacionada con la materia que enseñan.

La primera etapa, lleva a la obtención del diploma de técnico superior universitario; la segunda etapa, a una licenciatura. Esta diferenciación, requiere solamente reordenar la secuencia de los cursos, y concentrar una gran parte de aprendizaje práctico en los dos primeros años de estudio, para incluir la experiencia práctica en las empresas o en las instituciones.

Sobre los alcances que ha tenido esta política, cabe mencionar que si bien desde el punto de vista de la SEP, este tipo de universidades había registrado un incremento notable en la matrícula en vista de que sus opciones educativas eran las más dinámicas del sistema de educación superior, sus carreras eran de poca duración, corresponden a las demandas de la sociedad y tienen grandes expectativas en el sector productivo regional, se pudo advertir que el periodo de mayor crecimiento de la matrícula más bien aconteció de 1996-1997 cuando las 16 universidades existentes en ese entonces atendieron a 8.6 mil alumnos, lo cual significó un incremento en la matrícula del 74% respecto al periodo escolar anterior.⁶ Sin embargo, a partir de entonces, aunque ha seguido aumentando, dicho acrecentamiento ha acontecido en un porcentaje considerablemente menor:

- En el periodo 1997-1999, pasó de 8.6 a 11.8 mil alumnos, con lo cual la matrícula aumentó sólo en un 37%.⁷
- En el periodo 2000-2001, fue de 53.6 mil estudiantes, lo que significó un incremento de 22.6% con relación al ciclo precedente.⁸
- En el periodo 2001-2002, fue de 42.6 mil estudiantes, y se estima que en el periodo 2002-2003 cursarán estudios en estas universidades 52.6 mil alumnos.⁹

⁶ Presidencia de la República (1997). “Educación superior”, en *Tercer Informe de Gobierno*. México.

⁷ SEP (1998). *Informe de Labores del Cuarto Informe de Gobierno*. México, pág. 140.

⁸ Presidencia de la República (2001). “Educación superior. Cobertura y equidad”, en *Primer Informe de Gobierno*. México.

⁹ Presidencia de la República (2002). “Temas de educación superior. Cobertura con equidad”, en *Segundo Informe de Gobierno*. México.

Esta tendencia decreciente, indica que la carrera de técnico superior universitario, no ha tenido el impacto social que el gobierno y la OCDE esperaban.

Fue muy probablemente debido a ello que, para fomentar que una mayor proporción de estudiantes tengan acceso a los programas de buena calidad que se imparten en las instituciones públicas, principalmente los de técnico superior universitario, y terminen oportunamente sus estudios, en el 2001 el gobierno federal, en el marco del Programa Nacional de Educación 2001-2006, creó el PRONABES que, conforme a sus reglas de operación, tiene los siguientes objetivos (afines a las ideas de la OCDE):¹⁰

- Reducir la deserción escolar, y propiciar la terminación oportuna de los estudios mediante el otorgamiento de apoyos que fomenten una mayor retención de los estudiantes en los programas educativos.
- Impulsar la formación de profesionales en áreas del conocimiento que requiera el desarrollo estatal, regional y nacional en programas de reconocida calidad.
- Disminuir la brecha en los niveles de absorción de egresados del nivel medio superior y en la cobertura de atención del nivel de licenciatura entre las entidades federativas.

A partir de entonces, se ha venido promoviendo que este programa de becas cuente con el apoyo económico de los gobiernos de los estados, lo cual ha permitido avanzar al gobierno en el propósito de lograr una mayor equidad educativa en las entidades federativas, principalmente entre los alumnos que provienen de familias cuyo ingreso familiar no es superior a tres salarios mínimos.

La segunda estrategia llevada a cabo por el gobierno salinista para incidir en la regulación indirecta de las universidades públicas, consistió en introducir también la evaluación en las políticas relacionadas con el financiamiento público, como recomienda la OCDE.

A partir de entonces, se inició en México un proceso real de evaluación de este tipo de instituciones, a fin de intentar dirigir su conducción, de manera eficaz y eficiente, en la dirección de los fines determinados por el Estado: la búsqueda de la excelencia académica de los procesos y productos universitarios por sí misma, sin que estuvieran supeditadas a objetivos políticos, idea que orientó las políticas sugeridas por la OCDE.

Con la introducción de la evaluación en el financiamiento público, el otorgamiento de recursos a las universidades públicas, ha estado condicionado a los resultados que tengan en cuanto al mejoramiento de la calidad de las siguientes actividades que se desarrollan en sus instituciones, como consideraba dicho organismo internacional que debía acontecer:

- Formación y actualización de profesores.
- Investigación científica.
- Difusión cultural.
- Docencia.
- Servicios administrativos.
- Servicios de apoyo para la docencia y la investigación.

¹⁰ SESIC (2003). “3.2. Objetivos Específicos”, en *Reglas de operación e indicadores de evaluación del programa nacional de becas para estudios superiores*.

- Seguimiento a egresados.
- Orientación Educativa.
- Adecuación de los planes y programas de estudio.
- Planeación del desarrollo institucional.

Junto a la evaluación, se impulsó la directriz de fomento a la competitividad para la obtención de recursos económicos tanto al nivel institucional como individual. Frente a la aplicación de criterios de asignación que obedecían más al tipo de correlación de fuerzas políticas entre gobierno y universidades, y a la consideración de variables de tipo cuantitativo (tamaño de la matrícula y plantilla de personal), se fue haciendo una diferenciación cada vez más nítida entre la obtención de recursos económicos ordinarios y la de recursos adicionales para proyectos específicos de calidad.

Este nuevo esquema de financiamiento, que fue el detonador de los cambios en las universidades, tiene como uno de sus elementos el crecimiento, en términos reales, en el monto de los recursos canalizados a las universidades públicas, modificándose con ello la tendencia histórica de asignación. Por tan sólo dar un ejemplo de ello, de acuerdo con información proporcionada por la SEP, en los primeros tres años del sexenio el subsidio federal para las universidades públicas había pasado de poco menos de dos billones de pesos en 1988 a cuatro billones en 1991, a precios corrientes, lo que representaba un crecimiento de 118% frente a una inflación de 84.1%. Sin embargo, también pudo apreciarse un incremento real del gasto federal en educación de 1995 al 2002, como lo muestra el siguiente cuadro:

GASTO PÚBLICO FEDERAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR* 1995-2002
(MILLONES DE PESOS)

AÑO	MONTO
1995	13.9
1996	17.7
1997	20.8
1998	29.2
1999	33.9
2000	40.3
2001	47.8
2002	52.2

*Comprende también al gasto para educación de posgrado e investigación en las instituciones de educación superior.
Fuente: Presidencia de la República (2002). Anexo del *Segundo Informe de Gobierno*. Pág. 35. México.

No obstante, el procedimiento de adjudicación del gasto federal en la educación superior aún no cuenta con un esquema de financiamiento idóneo para el desarrollo de las universidades públicas, como indica la OCDE, ya que, desde 1986, los recursos regularizables se han venido asignando con base en el tamaño de la plantilla de los trabajadores, y no en una metodología clara y equitativa sustentada en el costo de las actividades que llevan a cabo las universidades. Debido a ello, desde 1999 se han estado planteando propuestas en el seno de la ANUIES pero, a la fecha, no ha habido un consenso al respecto entre las instituciones adscritas a esta Asociación, y el gobierno federal.

Asimismo, en concordancia con la OCDE, el gobierno instó a las universidades públicas a que buscaran recursos adicionales a fin de que la mayor parte del subsidio no proviniera del gobierno federal. Para tal efecto, les propuso profundizar sus relaciones con la economía y la sociedad

mediante tres vías que se han venido implantando de manera heterogénea desde el sexenio salinista: el cobro de cuotas de inscripción, las cuales están siendo fijadas según los criterios particulares de cada institución educativa; estudios e investigaciones efectuadas a empresas y municipios, y por último, la participación de este tipo de instituciones en el desarrollo local.

Para inducir indirectamente a que las grandes universidades públicas desconcentraran su matrícula, que haya una auténtica movilidad de estudiantes y académicos al nivel federal, coadyuvar a que los estudios de posgrado no se concentren sólo en las grandes instituciones y que las universidades públicas estatales se conviertan en polos de excelencia, la estrategia seguida por el gobierno federal, desde 1990 a la fecha, ha consistido en otorgarles, a través de la SESIC, recursos extraordinarios no regularizables mediante una serie de programas especiales, que están coadyuvando a que superen sus esquemas convencionales y puedan responder con mayor oportunidad, equidad, eficiencia y niveles crecientes de calidad al conjunto de demandas que les están planteando tanto la sociedad como las transformaciones de los entornos nacional e internacional. Las características que tienen estos programas, son las siguientes:

- Los proyectos que presentan las universidades públicas estatales, a consideración de la Dirección General de Educación Superior, están sujetos a una doble evaluación anual. Los comités de académicos, integrados por la SESIC, dictaminan cualitativamente su grado de pertinencia y consistencia interna (contenido, precisión de objetivos, estrategias y factibilidad de sus metas a alcanzar), mientras que, la Dirección General de Educación Superior, evalúa los resultados académicos obtenidos, responsabilidad que realiza con base en las autoevaluaciones institucionales de los proyectos apoyados.
- Los proyectos deben presentarse en el marco de un Plan de Desarrollo Institucional, y las normas de operación de los programas (ambos, basados en los lineamientos establecidos por la SESIC), deben operar de manera integral, esto es, buscar que las universidades públicas estatales, sus unidades académicas, cuerpos académicos y programas educativos, compartan una misma visión, armonicen sus estrategias de desarrollo académico e institucional, hagan un mejor uso de los recursos y orienten sus esfuerzos en una misma dirección; esta estrategia, es coincidente con las recomendaciones de la OCDE.
- Con base en los resultados de la evaluación y la disponibilidad presupuestal, se derivan los apoyos concretos. Los lineamientos para el uso de los recursos financieros, son establecidos mediante convenios firmados por las universidades y la Dirección General de Educación Superior, acción también sugerida por dicho organismo internacional. Estos recursos, son depositados en un fideicomiso para que la institución atienda los compromisos adquiridos, y son administrados por la SESIC en el ámbito del subsistema universitario.

Una vez aclarado lo anterior, pasaremos a señalar que el primero de los programas implantados por la SESIC fue el FOMES, el cual fue creado en 1990 en el marco del Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, con el fin de dar respuesta al compromiso adquirido entre la SEP y las universidades públicas estatales, para el mejoramiento de cuatro referentes estratégicos, también afines con las recomendaciones de la OCDE:

Satisfacer las necesidades de enseñanza e investigación de los cuerpos académicos en materia de laboratorios, talleres y centros de información y bibliotecas. A este referente, se destinaba el 80% del monto total autorizado a cada una de las universidades.

Estimular una mejor distribución de la oferta educativa, tanto por área del conocimiento como por nivel, en congruencia con las necesidades de desarrollo de la entidad, e impulsar el crecimiento de

una oferta educativa diversificada en cuanto al tipo de opciones, modalidades, duración y que fuera pertinente con las oportunidades del entorno.

Adecuar la normativa institucional y consolidar sistemas integrales de información administrativa (SIIA) para ponerlos al servicio de la toma de decisiones, ahorrar gasto operativo y racionalizar el uso de las plazas administrativas. Estos sistemas se debían impulsar al interior de cada unidad académica, también conocida como dependencia de educación superior (DES).

Mejorar la eficiencia de la organización académica para que sea flexible, así como de los servicios de apoyo, a fin de posibilitar el tránsito ágil de los estudiantes y profesores entre programas, así como el empleo de procesos de evaluación validados y confiables.

Estos cuatro referentes, fueron apoyados por el FOMES de tres formas distintas: de 1990 a 1996, se vincularon solamente con el programa nacional de educación superior vigente; de 1996 a 2000, los apoyos se otorgaron en el marco del PROMEP, que es otro de los programas especiales, y, a partir de 2001, se han venido apoyando en el marco del PIFI, que es también otro de los programas de la SESIC. En el marco del PIFI, el cual opera con dos fondos distintos, el FOMES otorga recursos solamente para la adquisición y renovación de equipamiento de las funciones administrativas y académicas, mientras que, el FIUPEA, brinda financiamiento para el mejoramiento de los otros referentes: la distribución de la oferta educativa, la normativa institucional, los sistemas integrales de información administrativa, la organización académica y los servicios de apoyo, los cuales ahora son considerados como parte de los procesos estratégicos de la gestión institucional.

Sin embargo, en sus inicios, el FOMES fue un programa importante para el gobierno ya que, además de que le permitió empezar a avanzar en los objetivos mencionados, introdujo en las universidades públicas dos nuevos conceptos vinculados a la reorganización de su profesorado de tiempo, como también sugería la OCDE,: el de cuerpos académicos y unidades académicas o DES.

A partir de entonces, todo profesor comenzó a estar integrado a un cuerpo académico o grupo de profesores, con el que comparte dos propósitos fundamentales. Por una parte, una o varias líneas de generación o aplicación del conocimiento (de investigación o estudio) en temas disciplinares o multidisciplinarios afines; por la otra, un conjunto de objetivos y metas académicas.

Por parte de los cuerpos académicos, comenzaron a estar integrados a una DES responsable de llevar a cabo funciones tales como elaborar sus propios programas educativos; planear el desarrollo de ese cuerpo académico; optimizar sus recursos humanos y físicos, y, por último, adecuar la planeación a las distintas necesidades de formación de profesionales.

En cuanto a los programas especiales que se crearon en el sexenio presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000), éstos fueron tres: el PROMEP, el PRONAD y el PROADU.

En lo tocante al PROMEP, fue creado en 1996 en el marco del Sistema Nacional de Formación de Personal Académico. En el ámbito de las universidades públicas estatales, ha tenido dos propósitos generales: coadyuvar a la superación del profesorado de tiempo completo, así como al fortalecimiento de los cuerpos académicos.

Para el logro del primer objetivo, otorga becas posdoctorales para que los profesores de tiempo completo realicen estudios de alta calidad en programas nacionales, incluidos en el Padrón Nacional de Posgrado SEP-CONACYT, y extranjeros, o les brinda recursos para redacción de tesis de doctorado y maestría, a fin de que puedan obtener el grado.

Con ello, el gobierno está logrando atender varias de las recomendaciones de la OCDE, como son, que los profesores de las universidades públicas cuenten con una formación superior al nivel que imparten; lograr una mayor movilidad de estudiantes y profesores, y convertir a las universidades en polos de excelencia académica, al coadyuvar a que este tipo de instituciones incluya sus programas de posgrado en el Padrón Nacional.

Para el logro del segundo objetivo, otorga recursos a fin de promover la integración y fortalecimiento de los cuerpos académicos, y también para la integración de redes temáticas de colaboración entre cuerpos consolidados ya que, de acuerdo con la filosofía de este programa, que es congruente con el punto de vista de la OCDE, es necesario que las instituciones de educación superior públicas formen y consoliden cuerpos académicos por la importancia que tienen para el mejoramiento de la educación superior ya que son la fuerza motriz del desarrollo institucional, son los que forman los recursos humanos profesionales al nivel de licenciatura y posgrado, garantizan el cumplimiento de los objetivos institucionales, autorregulan el funcionamiento institucional, prestigian a la institución, y propician ambientes académicos de gran riqueza intelectual, por estar vinculados con los medios y redes nacionales e internacionales de investigadores, así como con los usuarios de las innovaciones.¹¹

Para tal efecto, los profesores que están siendo apoyados son los de tiempo completo que, de acuerdo a la institución educativa, cuentan con el siguiente perfil deseable establecido por la SESIC -el cual es convergente con las ideas de los examinadores de la OCDE-, y que, por tanto, representan la profesionalización de la educación superior por la plenitud de sus funciones académicas:

- Su carrera está dedicada a la formación de profesionales y a la generación del conocimiento y/o a su aplicación innovativa.
- Dan importancia a las actividades orientadas a alcanzar la más alta calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje, como son, por ejemplo, evaluación, generación de material docente, planeación, seguimiento, evaluación, etc..
- Nutren la docencia en la generación y aplicación del conocimiento.
- Llevan a cabo investigaciones y nuevas aplicaciones, contando con la participación de los estudiantes, especialmente en los programas de posgrado.
- Mantienen un desempeño de sus funciones, de acuerdo con los métodos y estándares que establecen las instituciones de educación superior, los cuales están basados en criterios de validez nacional e internacional.

A este tipo de profesores, el PROMEP les financia la adecuación o remodelación de sus cubículos, así como la adquisición de mobiliario, equipo personal de cómputo, acervo bibliográfico y equipo para experimentación.

Asimismo, a fin de que las universidades contraten nuevos profesores de tiempo con grado de maestro o doctor -como también sugiere la OCDE-, dicho Programa financia la contratación de este tipo de profesores, o la reincorporación de profesores que fueron beneficiados con una beca PROMEP, para la realización de estudios de posgrado. En este segundo caso, les brinda cuatro tipos de apoyo: financia elementos individuales de trabajo básicos para la labor académica, financia becas

¹¹ SESIC (2003). *Reglas de operación e indicadores del programa de mejoramiento del profesorado*. México.

de fomento a la permanencia institucional, brinda reconocimiento a la trayectoria académica, y financia a los profesores con grado de doctor para que fomenten la generación y aplicación del conocimiento.

Por lo expuesto, puede decirse que, con la implantación del PROMEP, el gobierno inició en las universidades un proceso mediante el cual comenzó a profesionalizar el trabajo académico de los profesores de tiempo completo de las universidades públicas estatales -los cuales se volvieron en los actores principales para el mejoramiento de la educación superior-, con base en los métodos y estándares de validez nacional e internacional.

Otra cuestión importante que se puede derivar, es que los cuerpos académicos ya no sólo fueron necesarios en las universidades para elaborar sus propios programas educativos, planear su desarrollo, optimizar sus recursos humanos y físicos, y para adecuar la planeación a las distintas necesidades de formación de profesionales, sino que, a partir de 1996, se convirtieron en la fuerza motriz del desarrollo institucional tanto para formar los recursos profesionales al nivel de licenciatura y posgrado, como para garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales, autorregular el funcionamiento institucional, prestigiar a la institución y propiciar ambientes académicos de gran riqueza intelectual.

Aunado a lo anterior, el PROMEP también ha sido importante porque no sólo ha seguido impulsando en las universidades públicas estatales la necesidad de adecuar la normativa institucional para apropiarla a la carrera académica, sino también las incita para que la adapten a la formación de profesores y a una gestión institucional eficiente.

Esto último se empezó a introducir con el propósito -coincidente con el de la OCDE-, de que las universidades incrementaran parte significativa de su financiamiento mediante la obtención de recursos externos, a fin de que incrementaran los niveles de calidad de sus investigaciones y de las aplicaciones innovativas.

Para la investigación, el PROMEP sugiere que los procedimientos de selección de los proyectos sean por concurso, y la evaluación de los mismos esté a cargo de comités de pares; para las aplicaciones innovativas, la selección debía correr a cargo de los clientes y agencias o fundaciones externas a las instituciones de educación superior.

En lo referente a la permanencia de los cuerpos académicos, el PROMEP ha venido solicitando a las universidades públicas estatales a que adapten la normativa institucional con base en los siguientes objetivos, que también son afines a las recomendaciones de la OCDE:¹²

- Permitir la contratación de profesores que tengan el perfil apropiado a los requerimientos de las universidades y la planeación de cada DES.
- Permitir la promoción de los profesores que tengan buen desempeño de sus funciones, y propicien su superación académica de manera progresiva.

¹² SEP, ANUIES, Conacyt (1997). "III.C.1. Normas Internas", en *Programa de Mejoramiento del Profesorado de las Instituciones de Educación Superior*. (inédito). México, pág. 35.

- Establecer un sistema de estímulos al buen desempeño académico, que propicie mejoras cualitativas y cuantitativas en la docencia, en la formación del profesorado y en la generación y aplicación innovativa del conocimiento.

Para alentar la consecución de los objetivos anteriores, ha venido sugiriendo que las normas institucionales incorporen procedimientos basados en los siguientes principios generales, que también son similares a los de la OCDE:¹³

- Evaluar el desempeño de los profesores, por medio de comisiones de pares de muy alto nivel académico, para propósitos de promoción o estímulo.
- La participación de académicos y/o profesionales expertos externos a la institución, en las comisiones de evaluación y dictaminación.
- La utilización de criterios académicos, cualitativos y cuantitativos, de validez internacional.

Por último, cabe mencionar que al igual que aconteció con el FOMES, los apoyos del PROMEP desde el 2001 se vienen dando en el marco del PIFI.

En lo tocante al segundo programa especial creado en el sexenio presidencial 1994-2000, el PRONAD, comenzó a operar en las universidades públicas a partir de enero de 1997, con el propósito de integrar un sistema nacional estandarizado de información administrativa que responda a las necesidades de las propias instituciones, de la SEP, de otras dependencias del gobierno federal y a los estándares internacionales -como sugería la OCDE-.

La integración de este sistema, se ha venido llevando a cabo de manera gradual. Cuando comenzó a operar en el marco del FOMES, estuvo dirigido a que las universidades públicas estatales integraran sistema cuyo eje nodal fuera la adopción o adaptación de un modelo de contabilidad matricial *ad-hoc*, que permitiera registrar, agrupar y presentar los estados financieros bajo un enfoque integral normalizado nacionalmente, compatible con estándares internacionales, y que mejorara sustantivamente la operación, administración y control de los recursos institucionales.

Sin embargo las necesidades de información de este sistema van más allá de la normalización de la información contable financiera, porque abarca componentes igualmente importantes como son la administración de alumnos, cursos, profesores, recursos físicos, administración de recursos humanos (nómina) e información pertinente al ámbito de las tareas de planeación y evaluación institucional. Con el apoyo que otorga la SEP a las universidades públicas estatales, se busca acelerar los procesos de modernización tecnológica con la intención de generar resultados en el corto plazo.

En la segunda etapa, a partir del 2004, se está centrando en la construcción de los primeros indicadores de desempeño financieros, administrativos y académicos de las instituciones educativas que lo comenzaron a implantar en el sexenio pasado. Bajo este esquema, los servicios que ofrece este Programa a las instituciones educativas son los siguientes:¹⁴

¹³ SEP, ANUIES, Conacyt (1997). Op.cit., págs. 35-36.

¹⁴ Universidad de Sonora. *Programa para la Normalización de la Información Administrativa*, pág. 2, disponible en <http://pronad.uson.mx>.

- Apoyo financiero en dos líneas de acción: gastos referentes a la normalización del componente financiero (adopción del modelo de contabilidad matricial), y gastos referidos a la modernización tecnológica y equipamiento, que soporta los sistemas informáticos de las áreas administrativas.
- Difusión y orientación a los mandos medios y superiores, respecto de los propósitos del PRONAD y del proyecto institucional.
- Asistencia técnica al personal operativo, en el proceso de adopción de la contabilidad matricial.
- Programación de cursos y talleres, sobre la parte conceptual del proyecto.
- Orientación a los responsables institucionales, en materia de informática y tecnología.

Respecto al tercer programa especial creado en el sexenio presidencial 1994-2000, el PROADU, fue instituido en 1998, con el propósito de contribuir a la consolidación de los cuerpos académicos de las universidades públicas estatales, a través del financiamiento de los siguientes proyectos:¹⁵

- La sistematización y mejora de los métodos de educación y evaluación, como sugiere la OCDE. Entre los apoyos otorgados a este referente, se encuentran los orientados a las actividades que fomenten la calidad y actualización académica, así como la evaluación de programas institucionales enfocados a la consolidación de los cuerpos académicos.
- La mejora de la pertinencia de los planes de estudio: a) reuniones y acciones conjuntas para la revisión de planes de estudio entre cuerpos colegiados y académicos de otras instituciones, y b) seminarios con empleadores potenciales, estudiantes y profesores, estrategias también consideradas por la OCDE.
- La difusión y extensión de la cultura. Este referente incluye el apoyo a programas institucionales de servicio social a comunidades marginales, como recomienda la OCDE.
- La movilidad de estudiantes, para la formación de los recursos humanos del país, también congruente con las recomendaciones de dicho organismo internacional.
- El mejoramiento operativo de bibliotecas y centros de información.

En lo tocante al periodo 2000-2006, el eje de las políticas gubernamentales en las universidades públicas estatales, está siendo, como sugieren los examinadores de la OCDE, la solución de problemas estructurales, el fortalecimiento al posgrado, y el mejoramiento de la calidad de los programas educativos de licenciatura y de técnico superior universitario, así como de los servicios de gestión estratégicos y de las funciones académicas y administrativas, a fin de cerrar las brechas de calidad en y entre las unidades académicas.

Para el logro del tercer objetivo, se creó en el 2001 el PIFI, en el marco del PRONAE. El propósito que busca, es que los programas educativos de licenciatura y de técnico superior universitario no sólo tengan sino que sigan siendo de calidad. Para tal efecto, a través del FIUPEA otorga recursos para el mejoramiento de los programas que previamente fueron acreditados, y también pretende que las universidades públicas estatales mejoren la calidad de sus programas, ya sea a través de la

¹⁵ Información disponible en la dirección electrónica de la SEP.

acreditación de los mismos por parte de los organismos especializados reconocidos por el COPAES, u obteniendo temporalmente el nivel I de acreditación que otorgan los CIEES, o que estén registrados en el Padrón Nacional de Posgrado SEP-Conacyt; este padrón, está sustituyendo al anterior, que era solamente del CONACYT, y está considerando programas que no sólo se vinculan con ciencia y tecnología, sino con otras áreas del conocimiento

Sobre los servicios de gestión estratégicos, el PIFI lo que pretende son dos objetivos: que las universidades públicas estatales mejoren sus procesos de gestión estratégicos, mediante la obtención de su certificación por normas internacionales ISO-9000:2000, así como asegurar el mantenimiento de esa calidad; para tal efecto, a través del FIUPEA, que fue creado en 2001, otorga recursos para el mejoramiento de los procesos previamente acreditados. En cambio, para la modernización de las funciones académicas y administrativas, mediante el FOMES otorga recursos para la adquisición y renovación de equipamiento.

Al respecto cabe hacer dos aclaraciones: lo que en este contexto la SEP está entendiendo por procesos “estratégicos” de gestión, y también lo que son las normas internacionales ISO-9000:2000. Entre los primeros se encuentran los siguientes referentes, que son congruentes con las ideas de la OCDE:¹⁶

- La adecuación de la normativa institucional.
- La realización de reformas de carácter estructural que coadyuven a un mejor funcionamiento y viabilidad institucional.
- La atención a las recomendaciones que los CIEES han formulado para el mejoramiento tanto de la calidad de los programas educativos, como de la gestión y administración, en congruencia con las políticas públicas que forman parte del Programa Nacional de Educación 2001-2006.
- La incorporación de nuevos enfoques en los programas educativos, centrados en el estudiante o en el aprendizaje.
- El mejoramiento de los sistemas e instrumentos para la evaluación institucional y de los aprendizajes alcanzados por los estudiantes.
- El fortalecimiento de los programas institucionales de tutoría (individual o en grupo) de estudiantes, de seguimiento de egresados, de retención, orientación educativa y titulación oportuna de estudios, entre otros, que propicien una mejor atención y seguimiento de los alumnos.
- El desarrollo y consolidación de los sistemas de información integral que apoyen los procesos de planeación, autoevaluación, acreditación de programas y certificación de los procesos estratégicos de gestión institucionales.
- La ampliación y modernización de la infraestructura académica de laboratorios, aulas, talleres, plantas piloto, centros de lenguas extranjeras, cómputo y bibliotecas.

¹⁶ SESIC (2003). *Reglas de operación e indicadores de evaluación y gestión del fondo de inversión para las universidades públicas que cuenten con programas evaluados y acreditados*. México, disponible en la página electrónica de esta Subsecretaría.

- El desarrollo y consolidación de procesos de planeación estratégica (participativa), que den lugar a esquemas de mejora continua de la calidad de sus programas de estudio y de sus más importantes procesos de gestión.
- El fomento de procesos de autoevaluación institucional y de evaluación externa.

En lo tocante las normas internacionales ISO-9000:2000, la certificación la lleva a cabo la International Standard Organization, a través de su Comité técnico. Dicha organización, es una Federación Mundial de Organismos Nacionales de Normalización, creada en 1947, con sede en Ginebra, Suiza.

La serie ISO 9000, surge para armonizar la gran cantidad de normas sobre gestión de la calidad que estaban apareciendo en distintos países del mundo. Actualmente, son utilizadas en todo el mundo por empresas de todo tipo, tanto de productos como de servicios, que creen en la filosofía de la calidad y la utilizan como base para ser más competitivos, y/o también quieren la certificación por exigencias de sus clientes, y/o para obligarse a tener implantado un sistema de calidad. Para el aseguramiento de dichas normas, se utilizan en dos sentidos:¹⁷

- Como herramienta de gestión interna o aseguramiento interno de la calidad, que consiste en un conjunto de actividades orientadas a proporcionar a la alta dirección de la empresa la confianza de que se está consiguiendo la calidad prevista a un costo adecuado.
- Como herramienta de gestión externa o aseguramiento externo de la calidad, que consiste en un conjunto de actividades orientadas a dar confianza al cliente de que el sistema de aseguramiento de la calidad del suministrador le permite dar un producto o servicio con los requisitos de calidad que él ha pedido.

Dado que tienen como propósito asegurar que existe un sistema de calidad, y que se está siguiendo, requieren dos acciones básicas: establecer controles adecuados de gestión de calidad, y documentar dichos controles.¹⁸ Sin embargo, la norma no define el sistema de calidad que deben aplicar las empresas o las instituciones, sino que describe los requisitos a los que debe dar respuesta dicho sistema.

Finalmente, cabe señalar que, para la certificación de las Normas ISO 9000, existen organismos habilitados para tal efecto. Dicho proceso se lleva a cabo mediante auditorías o un examen metódico e independiente que se realiza para determinar si las actividades y los resultados relativos a la calidad satisfacen las disposiciones previamente establecidas, y para comprobar que estas disposiciones se practican y son adecuadas para alcanzar los objetivos previstos.¹⁹

Una vez aclarado lo anterior, se hace necesario mencionar que el ejercicio de planeación para la formulación del PIFI se está llevando a cabo en tres etapas. La primera de ellas, el PIFI 1.0, que tuvo lugar en 2001, el proceso se centró, como sugerían los de la OCDE, en el fortalecimiento de la capacidad de planeación estratégica de las universidades, teniendo como punto de partida la revisión de la misión institucional, así como en un ejercicio de autoevaluación académica en los diferentes ámbitos del funcionamiento de la universidad, para después proyectar una visión a 2006 con metas y acciones precisas para hacerla realidad.²⁰

¹⁷ *Sistemas de Aseguramiento de la Calidad*, pág. 3, disponible en <http://www.usuarios.intercom.es>

¹⁸ *Sistemas de Aseguramiento de la Calidad*, pág. 6

¹⁹ *Sistemas de Aseguramiento de la Calidad*, pág. 2

²⁰ SESIC (2003). "Introducción", en *PIFI*. México.

La versión PIFI 2.0, presentada en 2002, tuvo como propósito, como también recomendaron los de la OCDE, fortalecer los procesos de mejora continua en marcha, actualizar el ejercicio de planeación anterior, precisar metas y compromisos e identificar problemas comunes para superar más eficazmente los obstáculos al mejoramiento de la calidad.²¹

Si bien las dos etapas anteriores constituyeron la fase de transición entre los diferentes programas de apoyo a las universidades públicas estatales, que se crearon en la década de los 90, el PIFI 3.0 busca consolidar la planeación participativa e integral en sus 3 niveles (institucional, unidades académicas y cuerpos académicos-programas educativos), poniendo énfasis en la planeación estratégica del desarrollo de las unidades académicas y en el fortalecimiento de sus protagonistas principales, los cuerpos académicos, así como en el cumplimiento de los compromisos adquiridos, para lo cual el proceso de actualización deberá formular los programas para el fortalecimiento de las DES o unidades académicas (ProDES) y de la gestión (ProGES), con el propósito de focalizar los esfuerzos para mejorar la calidad de los programas educativos, desarrollar y fortalecer los cuerpos académicos y sus líneas de generación y aplicación del conocimiento, así como mejorar los servicios y procesos estratégicos de gestión institucional.²²

Otra innovación que se introdujo con el PIFI, fue que el proceso de planeación en las DES comenzó a considerar también la oferta de posgrados, lo cual ha implicado que dicho proceso defina acciones para mejorar el perfil de su profesorado y el desarrollo de sus cuerpos académicos en las universidades públicas estatales.

En lo tocante al segundo programa especial, creado por el gobierno federal en el sexenio 2000-2006, el PIFOP, es parte de una estrategia que está empleando a fin de mejorar la calidad de los programas de posgrado de las universidades públicas estatales, como sugieren los de la OCDE. Está integrado por proyectos enfocados a la solución de los principales problemas que impiden a la institución educativa acreditar sus programas de posgrado en el Programa Nacional de Posgrados SEP-Conacyt. Entre éstos, se encuentran los proyectos para atender al profesorado, los relacionados con el programa de posgrado, los orientados hacia la implantación de nuevos enfoques educativos, los proyectos para la atención de los estudiantes, y los enfocados al mejoramiento y fortalecimiento de la infraestructura de apoyo a la impartición del programa de posgrado.²³

En lo tocante al último programa especial creado en la presente administración presidencial, el FAEUP, desde el año 2001 viene apoyando con recursos no regularizables la realización de proyectos formulados por las universidades públicas estatales que incidan en la solución de problemas estructurales e impacten positivamente en su viabilidad financiera de mediano y largo plazos, como sugerían los de la OCDE. Las características que deben tener los proyectos, consisten en las siguientes:

- Tener como objetivo incidir en el saneamiento financiero de la institución, de manera especial y prioritaria en la adecuación apropiada a los sistemas de jubilaciones y pensiones.
- Cuantificar el impacto financiero de las acciones en relación con el déficit (pasivo) total.

²¹ Ibid

²² SESIC (2003). "Introducción", en *PIFI*. México.

²³ Conacyt (2002). "3. Descripción de un Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado", en *Guía del Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado*, disponible en la página electrónica de este Consejo, pp. 2-3

- Garantizar que las acciones tengan un carácter de irrevocable, mismo que estará sujeto a verificación.
- Generar ahorros superiores al monto de los recursos asignados para su realización.
- Garantizar que las medidas contenidas o derivadas en los mismos no den lugar a nuevos adeudos o pasivos financieros que repercutan negativamente en la viabilidad financiera de la institución a mediano y largo plazos.

Como pudimos advertir en el desarrollo del presente capítulo, casi todas las recomendaciones de la OCDE convergen con las políticas que la SEP ha venido implementando con el fin de regular indirectamente a las universidades públicas estatales y disciplinarlas al poder del Estado.

Para evitar repetir las limitaciones que presentaron el Sinappes (1978) y el Proides (1985), en el sentido de que hubo una desarticulación entre las universidades públicas y el gobierno, a partir del sexenio presidencial de Carlos Salinas se empezaron a emplear las siguientes estrategias en el ámbito de la acción social, que son afines a las recomendadas por los examinadores de la OCDE.

La primera de ellas ha sido el empleo de una mayor concertación entre las universidades públicas estatales y el gobierno con el propósito de garantizar una gestión debidamente racionalizada y que hubiera una utilización más eficaz y eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales.

La segunda estrategia, ha consistido en implantar la evaluación como columna de la modernización de este tipo de universidades, con fines de mejorar cualitativamente la educación que se imparte en las universidades públicas estatales. Con ello, además de que la orientación de la política educativa en estas instituciones ha ido teniendo un desplazamiento del vértice planificador al vértice evaluador, el otorgamiento de recursos ha venido estando condicionado a los resultados que tengan en cuanto al mejoramiento de la calidad de las actividades que desarrollan estas instituciones en su interior.

La tercera, ha sido instarlas a que busquen recursos adicionales a fin de que la mayor parte del subsidio no provenga del gobierno federal sino del cobro de cuotas de inscripción, de los estudios e investigaciones efectuadas a empresas y municipios y, por último, de la participación de este tipo de instituciones en el desarrollo local.

La cuarta, ha sido lograr que las universidades públicas estatales lleven a cabo una autoevaluación institucional, así como la aceptación de las evaluaciones externas tanto del desempeño de sus instituciones como de sus programas académicos.

La quinta, ha consistido en ir logrando que algunas universidades públicas estatales apliquen los exámenes nacionales externos para el ingreso a la educación superior, a la licenciatura y para el egreso de la misma.

La sexta y última estrategia, ha sido otorgarles, a través de la SESIC, recursos extraordinarios no regularizables mediante una serie de programas especiales que están coadyuvando a que superen sus esquemas convencionales, y que puedan responder al conjunto de demandas que les están planteando la sociedad y las transformaciones de los entornos nacional e internacional. Entre las innovaciones que se han introducido con dichos programas, y que también convergen con las recomendaciones de la OCDE, están:

- La profesionalización del trabajo académico de los profesores de tiempo completo, los cuales se están convirtiendo en los actores principales para el mejoramiento de la educación superior, con base en los métodos y estándares de validez nacional e internacional.
- La evaluación externa del desempeño de los profesores por medio de comisiones de pares de muy alto nivel académico.
- El financiamiento de proyectos a cuerpos académicos consolidados, y satisfacer las necesidades de enseñanza e investigación de los cuerpos académicos en materia de laboratorios, talleres y centro de información y bibliotecas.
- La integración de un sistema nacional estandarizado de información administrativa.
- El fortalecimiento al posgrado.
- El mejoramiento de los procesos de gestión estratégicos.
- La realización de proyectos formulados por las universidades públicas estatales que incidan en la solución de problemas estructurales e impacten positivamente en su viabilidad financiera de mediano y largo plazos.
- La creación de los planes de desarrollo institucional.
- Estimular una mejor distribución de la oferta educativa tanto por área de conocimiento como por nivel, en congruencia con las necesidades de desarrollo de la entidad.
- Adecuar la normativa institucional.
- Mejorar la eficiencia de la organización académica y de los servicios de apoyo, así como el empleo de procesos de evaluación validados y confiables.

Una vez abordado el tema del impacto que tuvieron las recomendaciones de la OCDE en la reforma de las universidades públicas estatales, en el siguiente capítulo hemos de exponer las principales críticas que se han llevado a cabo sobre el examen realizado por la OCDE.

CAPITULO 5. ACUERDOS Y DESACUERDOS CON EL EXAMEN DE LA OCDE.

Si bien la versión definitiva del examen efectuado por la OCDE sobre el sistema de educación superior mexicano se publicó hasta 1997, la versión preliminar fue presentada por los autores y discutida ante funcionarios y algunos rectores el 26 de marzo de 1996.

Ello, ocasionó que algunos actores internos involucrados con la educación, se pronunciaran a favor o en contra de los señalamientos emitidos por dicha Organización y, por tal motivo, el propósito del presente capítulo será el de exponer el contenido de tales pronunciamientos.

Sin embargo, antes de iniciar el desarrollo del presente tema, cabe mencionar que, al haber realizado una amplia indagación sobre las publicaciones que han emitido alguna reflexión o críticas al informe de la OCDE, advertimos que son muy escasas y, la mayor parte de ellas, no son tan relevantes por contener poca información al respecto. Debido a ello, para desarrollar el presente tema se tomó la decisión de seleccionar aquellos trabajos que fueron más interesantes y aleccionadores sobre el contenido general del documento.

También hay que señalar que si bien algunos de los artículos seleccionados están escritos a manera de ensayos de opinión -como es el caso de Castaños Lomnitz, Guevara González y Chávez Hoyos¹-, también hemos incluido un trabajo de investigación a fondo, que es el de Pablo Latapí Sarre², en virtud de que, en primer lugar, fue uno de los asesores investigadores de la SEP que, en 1994, formó parte de la delegación mexicana que elaboró el informe básico que se le presentó a la OCDE. En segundo lugar, en la publicación a la que iremos haciendo referencia, lleva a cabo un análisis amplio y profundo sobre una gama de temas (como son el diagnóstico y las propuestas alusivas a la flexibilidad y diversificación, programas de estudio, pertinencia de las formaciones, mejoramiento del profesorado, financiamiento de la educación pública, orientación de la educación superior, planeación y gobierno interior de las instituciones de educación superior), que habremos de ir exponiendo en el desarrollo del presente capítulo. En tercer lugar, porque es el que consideramos analiza de una manera más puntual el informe, en términos de su sustento (las apreciaciones y afirmaciones cuestionables).

5.1. ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS DEL EXAMEN.

Conforme al ensayo de opinión de Castaños Lomnitz, el requisito que tuvo el gobierno mexicano para convertir al país en miembro de la OCDE, fue solicitar (1993) a dicha Organización una evaluación crítica de su sistema de ciencia y tecnología, así como de la educación superior.

En lo que respecta al examen de ciencia y tecnología, señala la investigadora, se publicó en 1994, mientras que el de educación superior, aunque se dio a conocer en mayo de 1996, como documento de circulación restringida, se publicó al año siguiente.

De las características del informe sobre la educación superior mexicana, comenta que, a diferencia del correspondiente a ciencia y tecnología, que fue ampliamente distribuido entre la comunidad científica del país y se discutió y criticó públicamente, el del sector educativo se divulgó de manera tardía sin ser discutido en forma amplia. Asimismo, considera que el matiz con el que se escribieron ambos informes, fue diferente:

...El de ciencia y tecnología fue tal vez excesivamente agresivo y crítico en su tono general, y por otra parte no incluía recomendaciones muy específicas. En cambio, el de la educación superior es de tono

¹ Todas ellas, investigadoras del IIE-UNAM.

² Investigador del CESU-UNAM.

respetuoso y ecuaníme pero sí propone cambios importantes y, de instrumentarse sería de gran alcance para el sistema educativo de México.³

A juicio de esta investigadora, otra característica que tuvieron ambos documentos, fue que el documento de ciencia y tecnología estaba dirigido a las autoridades y a la comunidad científica de México, a quienes pretendía convencer; en cambio, el correspondiente a la educación superior, no trata de convencer sino que plantea recomendaciones fundamentales y perentorias, y conmina al gobierno de México a ponerlas en práctica, señalándose un plazo de dos años para informar a la OCDE acerca de lo que se ha hecho para ponerlas en práctica y, para que esta exigencia no se percibiera como excesivamente dura, se incluyó en una nota poco conspicua al pie de la página 235 que dice textualmente:

La costumbre es que los países examinados rindan cuenta al Comité de Educación de la OCDE, luego de un plazo de cerca de dos años, acerca de la evolución de la situación nacional en los campos cubiertos por el examen y los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones.⁴

Por último, dice que el cambio de matiz que se percibe entre ambos documentos, está acorde con las políticas cambiantes de México ya que, en 1993, estaba por concluirse el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y México se perfilaba como un posible socio de peso en la OCDE, con una economía fuerte; en cambio, en 1996 el país se debatía en una honda crisis política, económica e institucional.

5.2. SUSTENTO DEL EXAMEN.

Para Latapí Sarre, si bien el examen de la OCDE está convenientemente sustentado, contiene algunas apreciaciones cuestionables que muestran el desconocimiento que tiene dicho organismo internacional sobre la evolución del sistema educativo mexicano, así como de las experiencias que se han tenido y no resultaron exitosas.

Asimismo, comenta que, aunque el documento afirma que comprende todas las enseñanzas postobligatorias, en ningún momento examina a la educación normal, lo cual no obsta para que al final formule recomendaciones con un tratamiento desconcertante al respecto:

...Sin base alguna, se proponen tres “direcciones por explorar”: “reagruparlas en instituciones multipolares”, “adscribirlas a alguna universidad como una escuela profesional entre las otras” y “organizar un reclutamiento de los alumnos en el transcurso de las carreras”... Al menos las dos primeras son difícilmente conciliables con las características de nuestra enseñanza normal, sin que esto signifique que no sea deseable acercarla a la enseñanza universitaria y urgente encontrar las maneras de hacerlo. En todo caso es preferible considerar que la *Reseña* no cubrió la enseñanza normal.⁵

Por último, menciona que, otro dato curioso que advirtió en el texto de la OCDE, es que menciona haber tomado en cuenta el PDE 1995-2000, pero que algunos puntos del texto están desactualizados en relación con las de dicho Programa, aunque no ahonda más al respecto.

³ Castaños Lomnitz, Heriberta (1998). “El debate en torno a la educación superior en México: crisis y oportunidad”, México: *Momento Económico*, No. 95, enero-febrero, p. 17

⁴ Castaños Lomnitz, Heriberta (1998). Op. cit., p. 18

⁵ Latapí Sarre, Pablo (1996). “Acuerdos y desacuerdos con la reseña de la OCDE”, México: *Revista de la Educación Superior*, Vol. 25, No. 2 (98), abril-junio, p. 10

5.3. EL DIAGNÓSTICO QUE CONTIENE EL EXAMEN.

Para el desarrollo del presente tema, hemos de referirnos a tres textos, que son, en conjunto, de los más esclarecedores en cuanto al tema que nos ocupa en este momento. El primero de ellos, es el ensayo de opinión de Castaños Lomnitz, quien considera que el “debate educativo” que contiene el examen de la OCDE, es situado por los examinadores de la OCDE en diferentes planos que el lector no logra apreciar plenamente:

...las secciones 35 a 38 del documento original, que se referían al “debate social”, se eliminaron a última hora. En cuanto al “debate político”, tienden a reducirlo todo a la supuesta oposición entre *populistas* y *modernizadores*. A partir de un concepto tan poco real, concluyen forzosamente que existe una carencia de ideas nuevas que hubieran intentado rebasar el horizonte histórico en que se ha movido el debate sobre la educación superior en México.⁶

Otro de los investigadores que aborda este tema, aunque con otra perspectiva, es Latapí Sarre, quien opina que, en el diagnóstico, resaltan otros temas importantes en los que se reflejan estereotipos o simplificaciones, como la contraposición entre una concepción “populista” y otra “modernista”, así como la tensión entre universidades públicas y privadas (insinuando vicios de las primeras, y virtudes de las segundas), el contraste entre instituciones tecnológicas y universitarias, los desequilibrios entre centro y periferia, y la estratificación de las instituciones por calidades y por clases sociales.

La tercera autora es Chávez Hoyos que, en su ensayo de opinión, señala que el diagnóstico emitido por la OCDE tiene una serie de omisiones porque no hace referencia a los resultados de investigaciones concretas que han venido realizando los investigadores mexicanos desde hace por lo menos una década, y tampoco habla sobre los cambios que han acontecido en la organización interna de las instituciones de educación superior y en los centros de investigación, ni hace alusión a los avances en cuanto a la formación de los recursos humanos al interior de dichas instituciones:

...se han hecho cambios en la organización interna de las instituciones de educación superior, en los centros de investigación y en la formación de recursos humanos; se han desarrollado al seno de las instituciones de educación superior una serie de mecanismos y de instancias con tal propósito. Aunque los resultados son aún insuficientes y siguen siendo una preocupación para las instituciones de educación superior, en ese sentido hubiera sido más enriquecedor presentar sugerencias más específicas y concretas.⁷

También expone que si bien el informe dedica una parte importante del mismo a los antecedentes de todo el sistema educativo y de investigación, de la realidad mexicana no considera lo que se ha hecho, lo que es rescatable, lo que es específico, las potencialidades industriales y académicas susceptibles de fomentarse, así como las experiencias previas de vinculación. Estas últimas, a juicio de esta investigadora, aunque aún son espontáneas, podrían servir de experiencia para incluirlas en recomendaciones concretas de cooperación.

Asimismo, opina que el documento de la OCDE deja fuera las experiencias previas de cooperación entre empresas, incluyendo algunas del sector paraestatal para la articulación productiva de proyectos conjuntos.

Por último, considera que el informe también omite lo que se está haciendo sobre los avances de vinculación actuales y concretos, o de las características de las micro, pequeña y mediana empresa de creación reciente y con características importantes en el camino de la innovación tecnológica: “...se trata

⁶ Castaños Lomnitz, Heriberta (1998). Op. cit., p. 18

⁷ Chávez Hoyos, Marina (1998). “Pertinencia social de las instituciones de educación superior. Comentarios al análisis y las recomendaciones de la OCDE”, México: *Momento Económico*, No. 95, enero-febrero, p. 6

de experiencias que aun cuando puedan resultar modestas podrían representar posibles tendencias, que derivarían en recomendaciones más específicas de fomento o de impulso.”⁸

En cierto sentido, esta opinión también es compartida por Latapí Sarre, quien considera que el documento de la OCDE no lleva a cabo comentario alguno sobre los múltiples esfuerzos que se han venido llevando a cabo en México desde hace poco más de 15 años, para que haya una mayor “vinculación” de la educación con el mundo productivo, ni evalúa las principales causas de su escaso éxito, que es la falta de interés recíproco, la heterogeneidad de la planta productiva mexicana y las pautas de reclutamiento que siguen los empleados en un contexto de sobreoferta de mano de obra.

Pasando a otro orden de ideas, para dicho investigador, el diagnóstico emitido por la OCDE, en cuanto a la educación superior, resulta discutible en algunos puntos sustanciales, principalmente por algunas premisas implícitas que el lector mexicano advierte. Los tres parámetros de este tipo, que a su juicio dan pie a apreciaciones discutibles, son los siguientes.⁹

En primer lugar, contiene un enfoque excesivamente centrado en los problemas internos del sistema educativo y, por tanto, también en soluciones internas, con escasas referencias a las características de la demanda, a la realidad del mercado de trabajo y al contexto social, a pesar de que en la introducción se afirma lo contrario. Este enfoque, de acuerdo a Latapí Sarre, acarrea en algunos casos distorsiones en las apreciaciones o conduce a sugerir soluciones ineficaces.

Un ejemplo de ello es que la recomendación alusiva a las salidas laterales o intermedias en la educación superior, que se reitera varias veces, procede de una interpretación de la deserción que atiende a las deficiencias curriculares sin ponderar suficientemente ni la factibilidad pedagógica de esas salidas, ni sobre todo las aspiraciones de los estudiantes, el comportamiento esperable de los empleadores ante esas carreras cortas o los salarios que se ofrecerían a sus egresados: “...Se olvida, me parece, que el prestigio de un determinado nivel educativo no es sólo de carácter cultural sino va asociado a la estructura de remuneraciones profesionales.”

En segundo lugar, utiliza una concepción bastante limitada del papel social de la educación superior, el cual aparece reducido a la equidad en el acceso a las oportunidades y, con bastante vaguedad, a las demandas sociales y económicas. Ello es un error ya que, en la tradición mexicana, la conciencia de las universidades, principalmente de las públicas, va más allá en virtud de que aspiran a extender su responsabilidad intelectual a la orientación del desarrollo del país, a decir su palabra, a partir de su conocimiento especializado, respecto a las políticas públicas y a la conducción de los procesos sociales, de lo cual se derivan también proyecciones al orden político.

Es, por tanto, una exigencia que llega a la cultura y a los valores colectivos, y no se satisfará con el hecho de que las universidades vendan sus servicios a las empresas o sean contratadas por instancias gubernamentales para proyectos de desarrollo regional. De esta concepción, se deriva también la renuencia tradicional de las instituciones públicas de educación superior en México, a aceptar intervenciones empresariales en su dirección.

En tercer lugar, si bien reconocen que la liberalización y globalización han sido cuestionadas en México sin cesar, y que sus repercusiones han sido más brutales y más masivas que en otros países de la OCDE, esta comprobación por parte de ellos en nada altera su convicción respecto a la necesidad de seguir adelante hacia este tipo de modernidad indiscutida.

⁸ Chávez Hoyos, Marina (1998). Op. cit., p. 6

⁹ Latapí Sarre, Pablo (1996). Op. cit., pp. 11-13

Asimismo, menciona que aunque el texto paga tributo a la fuerte identidad nacional mexicana, se olvida de que esa identidad incluye, en el orden económico y cultural, tres Méxicos distintos: el rápidamente modernizable, el intermedio y el profundo, por lo que, olvidar esto, lleva a graves distorsiones al proponer sin matices la vinculación de las universidades con el mundo productivo o las necesidades sociales, o al sugerir la intervención de los actores productivos en la conducción de la educación superior.

Por último, considera que no puede minimizarse la trascendencia de este parámetro de valoración ya que, recomendar que en la dirección de la planificación de la educación superior intervengan representantes empresariales - y algo semejante puede decirse respecto a los Comités Permanentes Nacionales en cada campo de conocimiento, en que participarían representantes de los actores económicos con poder de decisión sobre el curriculum -, o recomendar que participen empresarios en la dirección de las instituciones, significa concretar la relación de la educación superior con la sociedad en la vinculación con la producción de una manera en que probablemente se favorezca a las empresas rápidamente modernizables y exportadoras, por lo que sería difícil que las microempresas, negocios familiares, pequeñas cooperativas u organizaciones de ejidos, influyan en la dirección de la docencia, la investigación y otros servicios universitarios, al lado de representantes de empresas muy poderosas, que además ofrecerán fondos a las instituciones.

Conforme a dicho investigador, aunque el diagnóstico de la OCDE también subraya la complejidad de la educación superior (su rigidez o componentes poco permeables, su escasa diferenciación por cuanto todas las instituciones convergen en la licenciatura; la falta de salidas laterales; su inequidad y elitismo; la fuerte deserción; la escasa investigación; la débil identidad institucional y la desvinculación con las demandas de la economía), algunos de estos rasgos son generalizaciones no carentes de riesgos:

...Es obvio, por ejemplo, que tienen identidad muy propia y una fuerte especialización en investigación instituciones como el Colegio de México, el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del IPN o los institutos de la UNAM, así como muchas otras dependencias de las universidades estatales más importantes.¹⁰

En cuanto a la deserción, opina que no es tan brutal como se la representa, ya que la gráfica en la que se basan los examinadores de la OCDE (según la cual el 2.5% de los alumnos de licenciatura terminan dicho nivel de estudios), está construida con datos de eficiencia terminal aparente y no de cohorte reconstruida, a pesar de que los autores conocen diversas definiciones de eficiencia.

En un plano más puntual, piensa que, en el diagnóstico efectuado, la OCDE hace las siguientes observaciones interesantes:¹¹

- La distinción de las diversas crisis que afectan a la educación superior (del modelo económico, de crecimiento, de identidad y de financiamiento [que repercute en deserción de buenos profesores y en falta de recursos para la investigación y la renovación académica]), así como el señalamiento de la oportunidad que estas crisis ofrecen para fortalecer a las clases medias y contribuir a una sociedad civil más consolidada (proceso que para este pensador solemos reconocerlo como logro de la educación superior desde hace más de 30 años).
- Según una taxonomía que emplea la OCDE, los efectivos de matrícula de educación superior por grupos de carreras resultan bastante semejantes con los países miembros de dicha Organización. Aunque esta visión cuantitativa requiere profundizarse, considera Lapatí Sarre que la observación

¹⁰ Lapatí Sarre, Pablo (1996). Op. cit., p. 14

¹¹ Lapatí Sarre, Pablo (1996). Op. cit., pp. 14-16

invita a revisar la queja tradicional de una escasa matrícula en carreras científicas o agropecuarias o marinas.

- El pase automático no constituye un problema en sí, sino por cuanto introduce una desigualdad en la competencia de los estudiantes.
- Los bajos salarios de los docentes son preocupantes, sobre todo porque se les exige un esfuerzo para transformar su profesión; sin embargo, se recomienda mantener el esquema de incentivos económicos y ampliarlo a equipos de profesores.
- La proporción de personal administrativo y de apoyo es muy alta: en las universidades estatales hay cinco administrativos por cada tres académicos, y su calificación es, en general, deficiente.
- La interpretación externa de la autonomía institucional y de la libertad académica hace problemático conducir una política nacional. Sin embargo, la autonomía requiere redefinirse porque es un peligro para la equidad, para la movilidad de los estudiantes y del personal, para la circulación de las ideas y para el respeto de la política nacional. En el nivel medio superior, la autonomía no tiene razón de ser.
- La tendencia a cobrar cuotas en la educación superior va extendiéndose; se recomienda continuarla (pues su aumento sería socialmente equitativo en un país donde el acceso a la educación superior sigue siendo minoritario) y, con el debido examen, elevar el monto y armonizar las cuotas con una política de becas.
- La obsesión por la eficiencia terminal subestima los años de escolaridad que cursa cada estudiante y los logros de aprendizaje que obtiene aún cuando no termine un nivel: si es el último año se considera positivo, si es uno de los primeros se tiende a desvalorarlo.
- El Sistema Nacional de Competencias Laborales (SNCL) que el país está implantando con apoyo del Banco Mundial, tiene riesgos: parcializa las competencias del trabajador, las define a partir de una concepción “tayloriana” del trabajo que está en proceso de desaparición, y puede conducirnos a una normalización que dependa unilateralmente de la demanda y esté influenciada por el exterior. Su experiencia en el Reino Unido no fue exitosa.

También en un plano puntual, considera que es de llamar la atención las siguientes aseveraciones que, a su juicio, son discutibles o requerirían mayor explicación.

En primer lugar, se valora en muchos pasajes al profesor de asignatura porque está en contacto con la práctica profesional, y se recomienda incrementar su número. Al respecto, el investigador señala que conviene advertir del peligro de generalizar porque, junto a profesores por asignatura, que son magníficos profesionales, hay otros que se llenan de clases porque están sin trabajo o tienen una ocupación ajena en su formación. Por lo demás, considera que siempre se ha valorado a este tipo de profesor por su práctica profesional pero que, al evaluarlo, convendría ponderar siempre cómo y en dónde ejerce su profesión. En segundo lugar, se afirma que los sistemas de promoción de los profesores de educación superior requieren hacerse más transparentes en bien de las instituciones y vincularse más con la evaluación. Este punto de vista, para Latapí Sarre, no corresponde a situaciones en la generalidad de las instituciones de educación superior.¹²

¹² Latapí Sarre, Pablo (1996). Op. cit., p. 16

5.4. ESTRUCTURA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Respecto a los comentarios que contiene el examen en cuanto a la estructura de la educación mexicana, las críticas de Chávez Hoyos radican en que, por una parte, existe una incongruencia en las aseveraciones que emiten los examinadores de la OCDE en cuanto a la correspondencia que existe entre el sistema educativo postobligatorio y el entorno social. Por una parte, afirman que existe una falta de correspondencia entre ambos y que ello se refleja en la estructura de la demanda educacional: muy sesgada hacia las carreras de ciencias sociales y administrativas, mientras que una proporción pequeña estudia ciencias exactas y naturales. No obstante, páginas adelante del informe modifican la clasificación de campos de estudio concluyendo que México tiene un nivel comparable con otros países avanzados de la OCDE desde el punto de vista de la ciencia y la tecnología (viene después de Alemania, Finlandia, la República Checa y Hungría) y que, en cambio, junto con Bélgica y los Países Bajos, está entre los primeros en lo relativo a derecho, economía y administración. Esta aseveración, sin embargo, la matizan en cuanto a las calificaciones de las profesiones y el poco peso de la formación en ciencias y técnicas. Por la otra, erróneamente afirman que no ha acontecido una modificación sustancial en la demanda de carreras pese a ciertos esfuerzos realizados desde 1970 para aumentar la oferta de programas de estudio en un mayor número de lugares. A juicio de Chávez Hoyos, esta afirmación no es cierta porque de 1980 a 1994 se modificó de manera significativa ocasionando un desequilibrio mayor: "... La demanda estudiantil en ciencias sociales y administrativas conserva su preponderancia, pero aumentada, de 37% en 1980 a 45% en 1994. En caso opuesto, ciencias naturales y exactas, continúa teniendo muy poca demanda estudiantil, pero disminuida: de 3% en 1980 a 1.72% en 1994."¹³

Sobre la segunda parte, la investigadora considera también errónea la explicación que da la OCDE sobre el significado acontecido en los desequilibrios en la matrícula, en el sentido de que, para dicha Organización, indican una insuficiencia en la orientación escolar y vocacional. Si bien para Chávez Hoyos esta explicación no es discutible, piensa que sólo es una en un gran abanico, además de que no es ni siquiera una de las principales causas, como ha demostrado el desplome de la demanda escolar que tuvieron las ciencias agropecuarias y las ciencias de la salud:

...Sabemos que dos de los sectores más afectados en las últimas décadas por las crisis recurrentes, la apertura al exterior y la reducción de la actividad estatal son precisamente la agricultura y los servicios de salud. Las políticas públicas, al intentar hacer que el pivote del desarrollo sea la iniciativa privada y la preponderancia del libre mercado, han sumido a estos dos sectores en una profunda crisis.¹⁴

Aún así, opina que existen muchas investigaciones sobre las características de la estructura agrícola, las agroindustrias, el grado de desarrollo tecnológico, las carencias, el estado de las tecnologías tanto apropiadas como de punta que se han desarrollado, así como experiencias y aplicaciones concretas que, de haberse tomado en cuenta estas apreciaciones, las recomendaciones de la OCDE hubieran sido más enriquecedoras y se hubiera conocido con mayor profundidad al llamado sector social, que no se refiere exclusivamente a sindicatos.

Asimismo, señala que la investigación en medicina continúa obteniendo los primeros lugares en cuanto al número de proyectos inscritos en el Programa Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico y, el número de artículos publicados, con porcentajes superiores a los de otras ciencias.

Otra de las causas que, a juicio de esta investigadora, ha influido en la caída de la matrícula de ciertas profesiones, ha sido la desocupación de profesionistas por la reducción de la actividad estatal y la apertura al exterior.

¹³ Chávez Hoyos, Marina (1998). Op. cit., pp. 6-7

¹⁴ Chávez Hoyos, Marina (1998). Op. cit., p. 7

Al respecto, dice que si bien está de acuerdo con la OCDE, en el sentido de que una de las formas importantes de resolver el problema es mediante la atención de las instituciones de educación superior a las necesidades del sistema productivo, para lo cual se requiere la concurrencia de los responsables de la educación superior con organizaciones empresariales, cámaras, empresas, etc., existe un grupo de grandes empresas transnacionales –cuyo mercado se dirige principalmente al exterior, aún cuando también cubran al mercado interno- que no generan puestos de trabajo de manera sustancial y las innovaciones tecnológicas provienen de sus casas matrices:

...Estas empresas, en términos generales, no estarían interesadas en participar en la vinculación o, en todo caso, les interesaría personal calificado para puestos de operación y, en la mejor de las situaciones, de adaptación tecnológica.¹⁵

También menciona que otro reducido número de grandes empresas o conglomerados mexicanos, o de origen nacional, hasta ahora exitosas en el comercio exterior, se han sustentado de manera importante en la política y los estímulos gubernamentales. Este grupo de empresas, dice la investigadora, si bien han desarrollado estrategias para mantener, o en todo caso, compartir el mercado interno, así como estrategias para acceder exitosamente al mercado externo, lo han hecho, sin embargo, con productos tradicionales o “maduros”, lo que enfrentan una fuerte competencia internacional. Asimismo, no han previsto estrategias tecnológicas propias ni han creado cadenas productivas al interior del país ya que se han basado en la importación de tecnologías e insumos externos, por lo que es difícil pensar que estas empresas intentaran vincularse a las instituciones de educación superior, al menos a corto plazo. Por ello:

... no nos quedan más que las pequeñas, micro y medianas empresas, además del “sector social”, del que por cierto existe un desconocimiento total por parte de la OCDE ya que explícitamente hace referencia a él como los sindicatos.¹⁶

5.5. CALIDAD DE LA EDUCACIÓN.

Sobre las recomendaciones de los examinadores de la OCDE, en cuanto a *la calidad de la educación superior*, Guevara González critica, en su ensayo de opinión, dos aspectos fundamentales. El primero de ellos, es la recomendación de que “después del importante avance cuantitativo es fundamental hacer hincapié en lo cualitativo”. Al respecto, dicha investigadora aclara que el avance en la educación superior, fue producto de muchos años de esfuerzos de inversión (desde el fin de la revolución mexicana), que las políticas neoliberales frenaron. El segundo de ellos radica en que, a referirse a la calidad, los evaluadores se centran fundamentalmente en el problema de las evaluaciones que, en el caso de la educación superior mexicana, han calificado la cantidad y no la calidad. En cuanto a este último, esclarece que más bien las evaluaciones se han utilizado para contener las demandas de incremento salarial, así como para justificar esta situación se ha dicho que se premia a los que más producen.¹⁷

Conforme a dicha autora, al nivel de la investigación, esto se ha traducido en informes de corto plazo que se puedan realizar rápidamente para acumular puntos, además de que se ha ponderado el trabajo individual sobre el colectivo y se ha disminuido al mínimo la discusión y la reflexión, ya que éstas llevan tiempo.

De las evaluaciones que se realizan a los estudiantes, para ingresar a un nivel educativo superior, opina que se ha visto que hay una desarticulación entre los distintos niveles de escolarización, así como una carencia

¹⁵ Chávez Hoyos, Marina (1998). Op. cit., p. 11

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Guevara González, Iris (1998). “La OCDE y la educación superior”, México: *Momento Económico*, No. 95, enero-febrero, p. 15

de objetivos claros de lo que se tiene que aprender en cada nivel educativo; por ello, considera que se tendría que empezar por definirlos y, de acuerdo con éstos, determinar los planes y programas de cada nivel educativo; posteriormente, sería conveniente precisar las características de la evaluación.

Por último, expone que, si se mantienen las actuales políticas económicas, es difícil pensar en una educación superior suficiente y de calidad que de respuesta a las deficiencias nacionales, en virtud de que los procesos educativos se llevan en ámbitos socio-económicos concretos: el proyecto educativo, es parte del proyecto de nación, del cual no se puede excluir a la mayor parte de la población, como en la actualidad sucede.

En cuanto a la falta de vinculación que, según el informe de la OCDE, existe entre universidad y sector productivo, Castaños Lomnitz opina que si bien concuerda en que el contenido de las asignaturas y de los planes de estudio se ha definido sin consultas con los empleadores que contratan a sus egresados, y que la vinculación podría resultar irrelevante si no fuera posible además mantener, incrementar y garantizar una alta calidad de la educación, el problema radica en que la calidad no se puede ni mantener ni incrementar cuando no hay un vínculo entre la educación universitaria y la realidad del país:

...Este es el nudo de lo que ellos consideran la crisis de la educación superior. Los evaluadores sienten que este nudo es tan complejo y enredado que ya no es posible desatarlo. Hay que cortarlo de tajo.¹⁸

5.6. EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN.

De las críticas concernientes a la equidad de la educación superior, resalta la de Guevara González, quien menciona que, el examen de la OCDE, no analiza que la iniquidad en las políticas educativas es parte de la iniquidad prevaleciente en el contexto macroeconómico, el cual se profundizó a partir de la adopción de políticas neoliberales:

...En el momento en que el gobierno dio prioridad al pago de los intereses de la deuda, dejó de invertir en infraestructura, privatizó las empresas públicas, abrió el mercado indiscriminadamente, se dejó de apoyar a los pequeños capitales y se despidió a muchos trabajadores de las empresas públicas y privadas... Las políticas seguidas durante estos 15 años profundizaron las diferencias sociales, se dio una fuerte concentración del ingreso que impidió a muchos jóvenes incorporarse a la educación superior porque tenían que trabajar para vivir... Así, durante los años recientes se dio una caída en el crecimiento de la matrícula que obedeció tanto a las dificultades de la población joven para sobrevivir, como a la disminución de oportunidades para iniciar estudios superiores. Baste recordar que durante la década de los ochenta no se construyó ninguna universidad pública y durante los noventa sólo una... En estos años el ritmo de crecimiento de la matrícula de educación superior disminuyó sensiblemente: de 13% anual en la década de los setenta –cuando más creció–, a 5.6% anual de 1980 a 1985 y a 2.1% de 1986-1990; de este último año a 1994 la tasa de crecimiento anual fue de 1.5 por ciento. (pág. 14)

Por ello, para esta investigadora, se tiene que pensar básicamente en términos de mejorar las condiciones de vida de la población, y a la par aumentar las opciones de educación superior para los jóvenes.

5.7. DIVERSIFICACIÓN Y FLEXIBILIDAD.

En términos generales, Guevara González considera que si bien es interesante la propuesta de los evaluadores de la OCDE en el sentido de que plantea la necesidad de ampliar las posibilidades de formación, diversificar los niveles de salida de los estudiantes y la movilidad de los mismos en el espacio y

¹⁸ Castaños Lomnitz, Heriberta (1998). Op. cit., p. 20

en el tiempo, en esta propuesta es evidente que desconocen la importancia social que en México tiene una licenciatura y las trabas que ponen los empleadores para aceptar a un técnico en lugar de un licenciado.

Estos obstáculos, de acuerdo a esta investigadora, tienen en el trasfondo la relación salarial en virtud de que, en un mercado con abundante fuerza de trabajo joven, que presiona a la baja los salarios, la licenciatura se vuelve un requisito para incorporarse a ciertos ámbitos del mercado laboral. Sin embargo, opina que el establecimiento de niveles terminales definidos de calificación, como propone la OCDE, permitiría un reconocimiento social de los distintos niveles de preparación, y evitaría la frustración de los que no pueden llegar a la ES, que hasta ahora son la mayoría.

En cambio, para Latapí Sarre, son dos las principales propuestas o recomendaciones que emitieron los examinadores de la OCDE: la rigidez de la educación superior y sus programas de estudio.

Respecto al problema de la “rigidez” en la educación superior, señala que si bien el informe da un conjunto de recomendaciones orientadas a flexibilizar tanto los programas de estudio como los niveles y tipos de formación, las transiciones y la posibilidad de seguir estudiando a lo largo de la vida, los conceptos de “flexibilidad” y “diversificación” a veces se confunde.

En cuanto a los programas de estudio, lleva a cabo un análisis sobre las siguientes medidas que se proponen en el examen de la OCDE:¹⁹

- “Introducir una especialización progresiva con arborescencia de diversas especialidades, sin aumentar el número de carreras”. Esta recomendación, a juicio de Latapí, no contribuye a simplificar el sistema, que previamente se ha calificado de “complejo”, sino que más bien implica todo lo contrario porque, en primer lugar, ya está en marcha un proceso de reducción del número de carreras. En segundo lugar, las especialidades propuestas, equivaldrían a las diversidades existentes, además de que sería de temer que una proliferación de especialidades produzca una nueva rigidez y vaya en sentido opuesto a la velocidad con que evoluciona el mercado ocupacional en las empresas modernizadas. En tercer lugar, la propuesta es incompatible con la de salidas laterales porque, si la especialización es progresiva, como se propone, los primeros semestres se dedicarían necesariamente a conocimientos más generales, mientras que, las salidas de esos semestres, debieran consistir, por definición, en conocimientos aplicados, lo cual implica dos lógicas curriculares opuestas. Al respecto añade que si bien este problema se reconoce en el capítulo III del examen, la OCDE no ofrece ninguna solución. En cuanto a las salidas laterales, señala que se implantaron en varias escuelas de la UNAM y en otras universidades desde fines de los 60, pero que fueron un estruendoso fracaso.

Desde su personal punto de vista, la solución va por otro lado: se debe enfatizar la formación general y las destrezas de pensamiento fundamentales, y tomar en cuenta la enseñanza práctica que en todos los casos proporcionan las empresas a los egresados en su primer trabajo. Ello, sin embargo, no significa que no sea necesario reducir el número de licenciaturas y homologar muchos títulos.

En cuanto a las deseadas salidas laterales, considera que podrían construirse articulando cursos del menú de formación continua para los estudiantes que deseen interrumpir su carrera en determinado semestre, pero ello requeriría experimentación y asesoría cuidadosa a los estudiantes.

- Acercar los estudios de normal a las universidades. Si bien para Latapí Sarre sería deseable vincular la enseñanza normal a las universidades, piensa que su reforma se ha entorpecido no por falta de ideas sino por factores políticos. No obstante, opina que existen iniciativas interesantes que apuntan hacia dicha dirección, como es el caso de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, la cual ha abierto una

¹⁹ Latapí Sarre, Pablo (1996). Op. cit., pp. 17-19

maestría en educación para maestros de educación básica. Asimismo, expone que en ese estado, se ha empezado a establecer contratos con todas las instituciones de educación superior para ofrecer diplomados de actualización a los maestros en ejercicio, pero que esta problemática queda, de hecho, fuera del examen de la OCDE.

De la recomendación de la OCDE, concerniente a que se deben reforzar las opciones tecnológicas para que haya una mayor flexibilidad entre los niveles y tipos de formación, menciona que el juicio tan optimista que emiten sus examinadores sobre las universidades tecnológicas parece prematuro en virtud de que el número de egresados es aún muy pequeño, su costo es altísimo y no hay aún información suficiente sobre su desempeño laboral; por lo demás, considera que el PDE 1995-2000 establece metas congruentes con esta propuesta.

Asimismo, le parece curiosa la facilidad con que se justifica la estratificación que esta propuesta reforzará, habida cuenta del justo señalamiento de las desigualdades de nuestro sistema educativo: “El salto que lleva en una sola generación a los hijos de familias que sólo tuvieron una instrucción hasta el nivel de cinco años de educación superior es bien difícil de franquear y no es, pues, posible sino para un pequeño número”, por lo cual “hay que ofrecer a las clases medias no estudios largos en los que tres cuartas partes, si no es que más, son eliminados, sino objetivos más realistas y más accesibles”.

Finalmente, opina que la flexibilidad para transitar ascendentemente por los niveles educativos a lo largo de la vida es sin duda una meta deseable pero que, si en Europa, Japón o Estados Unidos este camino está abierto a muchos, ello se debe a las condiciones de trabajo, los sistemas de estímulos que existen en las empresas y la mayor movilidad de la sociedad en general, por lo que el sistema educativo juega en ello un papel bastante limitado.

5.8. PERTINENCIA

Con respecto al tema de la pertinencia de la educación superior, Guevara González sostiene un planteamiento similar al de Latapí Sarre en el sentido de que considera que, en sus propuestas, los examinadores de la OCDE incurren en una visión reduccionista porque se concentran en la relación con las empresas y poco con la sociedad, subordinando a la educación superior a las necesidades del capital. Aunado a lo anterior, piensa que los evaluadores tampoco estiman que, en las universidades, hay muchas carreras que tienen un carácter más social.²⁰

Para Latapí Sarre, en la propuesta respecto de la pertinencia, hay dos aspectos que merecen discutirse. Uno de ellos, es que parece contradictoria con la demanda de flexibilidad y diversidad curricular porque, los comités propuestos por la OCDE, uniformarían los planes y programas en todo el país y dificultarían las diferenciaciones regionales. Si, por otra parte, entraran a sancionar todas las diferenciaciones, se construiría una instancia centralizadora en lugar de acercar las decisiones a los problemas. El segundo aspecto, radica en que, el tipo de representación del mundo productivo que se tiene en mente, parece descalificar por anticipado a los sindicatos y otras organizaciones de trabajadores:

...se contempla una representación preponderante del sector empresarial, probablemente de las empresas más fuertes y modernas.²¹

Debido a lo anterior, el autor efectúa un cuestionamiento sobre si es ésta la vinculación deseable para todas las instituciones de educación superior y en todas sus carreras.

²⁰ Guevara González, Iris (1998). Op.cit., pp. 13-16.

²¹ Latapí Sarre, Pablo (1996). Op. cit., p. 20

De las otras formas de vinculación que se sugieren –trabajos efectuados para empresas, profesores egresados del mundo productivo y estancias de estudiantes en el medio laboral –, opina que son muy útiles pero que ninguna es nueva, además de que han sido poco efectivas porque no son representativas del conjunto de negocios que utilizan profesionales.

Sin embargo, para este pensador la forma como los examinadores de la OCDE conciben la “pertinencia” y la “vinculación con la sociedad” parece corroborar una concepción reducida de la función social de la educación superior, en virtud de que, a su juicio, la pertinencia social debiera abarcar responsabilidades más amplias que dar a conocer a la sociedad las desigualdades en el acceso a la educación superior y las características sociales de los estudiantes, así como revalorar y reorganizar mejor el servicio social.

En lo tocante a las vaguedades contenidas en el examen, Chávez Hoyos señala que aunque presenta un amplio examen de la educación en México, con conclusiones y recomendaciones muy sugerentes, incurre en generalidades en aspectos como la pertinencia social y las fuentes alternativas de financiamiento debido a que centra su análisis en los problemas y posibles soluciones al interior de las instituciones de educación superior.

De ambos aspectos, la autora centra su atención en lo relativo a la pertinencia social, la cual ocupa un lugar central en las recomendaciones de la OCDE. Al respecto, piensa que toda cuestión alusiva a la pertinencia social, debe estar referida no tanto a la problemática al interior de las instituciones de educación superior sino a un análisis del entorno económico y social del país:

... se requeriría un análisis de problemas como: el mercado laboral al que se enfrentan o se enfrentarán los egresados de las instituciones de educación superior, la estructura de la planta industrial y de servicios del país, los efectos de las crisis económicas, las políticas económicas para enfrentarlas, la reducida capacidad financiera de la mayoría de las empresas industriales y de instituciones sociales, el sesgo especulativo de las instituciones financieras, el reducido presupuesto destinado a la educación, entre otras. Y no es que no haga mención de éstos y otros temas sino que quedan como meras referencias.²²

5.9. EL PROFESORADO.

Las propuestas contenidas en el informe, en cuanto al profesorado, no son pertinentes a juicio de Latapí Sarre, debido a lo siguiente:

...se echa de menos una apreciación más detenida de los sistemas de actualización, capacitación pedagógica y superación de profesores que han adolecido de diversas deficiencias, así como de las Maestrías en Educación Superior que en muchos casos han dado sólo calificaciones formales al profesorado. Tampoco se discute suficientemente el problema de la capacitación pedagógica de los maestros por asignatura...Las propuestas atienden sobre todo a las nuevas contrataciones...Importante a largo plazo, aunque de viabilidad discutible por diversas razones, es la recomendación de constituir un “sistema nacional de docentes universitarios” con reglas comunes de contratación, promoción y evaluación carga académica y otras regulaciones, que facilite además su movilidad entre las instituciones.²³

Si bien tanto Latapí Sarre como Guevara González abordan el tema del perfeccionamiento de personal, las críticas son divergentes. Mientras que el primero centra su atención en la falta de una apreciación más detenida de los sistemas de actualización, capacitación pedagógica y superación de profesores, y en que las

²² Chávez Hoyos, Marina (1998). Op. cit., p. 5

²³ Latapí Sarre, Pablo (1996). Op. cit., p. 22

propuestas atienden sobre todo a las nuevas contrataciones, la segunda investigadora se aboca en las siguientes recomendaciones de la OCDE.

En cuanto al establecimiento de un marco nacional para los docentes que favorezca la movilidad entre instituciones, considera que esta recomendación es improcedente en el corto plazo ya que no existen las condiciones para que se dé la movilidad en virtud de que, como reconoce la misma Organización, existen desigualdades muy profundas entre las distintas universidades en cuanto a su presupuesto, número de alumnos, capacitación de los profesores e investigadores, salarios, etc.:

La concentración en la matrícula, las instituciones de educación superior, la investigación, los profesionistas, etc., guarda estrecha relación con situaciones de carácter histórico y cultural y con el actual nivel de desarrollo socioeconómico. Por ello resulta sumamente complejo, aunque sería conveniente, pensar en la movilidad entre instituciones.²⁴

Respecto a la contratación de nuevos profesores con doctorado, piensa que si bien resulta interesante la sugerencia, no es procedente completamente ya que aún es muy escaso el número de doctores que hay en el país.

En lo tocante a la recomendación que sugiere verificar, para ampliar el sistema de estímulos salariales y que no haya un deslizamiento hacia una atribución por antigüedad, Guevara González señala abiertamente su desacuerdo al respecto por las siguientes razones:

...considero que lo fundamental sería partir de un salario base suficiente, sobre todo si se piensa en atraer gente hacia la carrera académica, con tan altos requisitos... Los estímulos pueden ser un complemento, pero resulta absurdo que no se tome en cuenta la antigüedad cuando en docencia, y sobre todo en investigación, se requiere de muchos años para realmente convertirse en investigador. En ese sentido es fundamental vincular a los investigadores experimentados con los jóvenes que pretenden dedicarse a la docencia y/o la investigación.²⁵

5.10. FINANCIAMIENTO.

De las recomendaciones concernientes al financiamiento de la educación superior, lo que llamó la atención de Latapí Sarre es que en el informe se duda diplomáticamente de la prioridad real que el gobierno otorga a la educación, por lo que el documento sugiere una reflexión profunda por parte de éste sobre las prioridades nacionales, además de que también recomienda que se examine tanto el peso del rubro educativo en el presupuesto federal, como la evolución de los costos unitarios por niveles y modalidades en los últimos años a partir de 1982.

Dicho investigador, y Guevara González, abordan el tema de los recursos financieros con un foco de atención relativamente concordantes ya que, mientras el primero centra su atención en que el informe de los examinadores de la OCDE duda diplomáticamente de la prioridad real que el gobierno otorga a la educación, y que sugiere se examine tanto el peso del rubro educativo en el presupuesto federal como la evolución de los costos unitarios por niveles y modalidades a partir de 1982, la segunda investigadora se aboca en la afirmación que hacen los examinadores en el sentido de que, lo que ha afectado el desarrollo de la educación superior, es que no existen criterios claros de adjudicación de los presupuestos y las crisis económicas. Al respecto, considera que tal afirmación merece la siguiente aclaración:

... más que la crisis fueron las políticas económicas que se utilizaron para enfrentarla lo que afectó el desarrollo de la educación superior. El gobierno mexicano no consideró que la educación superior fuera

²⁴ Guevara González, Iris (1998). Op. cit., p.16

²⁵ Ibid

importante para el desarrollo nacional. Se menospreció el impacto que los egresados de este nivel podían tener en la economía y en la sociedad.²⁶

5.11. EL GOBIERNO INTERIOR DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

De la recomendación de reagrupar en las universidades, las escuelas profesionales en estructuras más pluridisciplinarias, Latapí Sarre piensa que sería necesario que la OCDE ejemplificara las “estructuras pluridisciplinarias” que propone porque, para él, son las que ya existen en las Divisiones de la UAM o de otras instituciones departamentalizadas o los Decanatos y Centros que agrupan varias dependencias académicas.

Al respecto opina que la departamentalización en instituciones no muy pequeñas ni muy grandes, sigue teniendo la capacidad de dar flexibilidad y riqueza multidisciplinaria a los currícula.

En cuanto a los “créditos”, indica que se vienen implantando desde hace poco más de 20 años pese a los problemas que se plantean.

Si bien considera que se está avanzando en varias de las recomendaciones de la OCDE tendientes a una mayor “apertura”, la mayor parte de ellas tampoco son nuevas. Tal es el caso de las siguientes:

- Definir más su identidad.
- Establecer créditos.
- Impulsar la investigación y el posgrado.
- Reclutar profesores de otras instituciones.
- Elaborar un plan institucional que sirva de base para el contrato con los poderes públicos.

Sin embargo, la propuesta que en particular le parece inadmisibles en la tradición mexicana, principalmente en la universitaria, es la de dar presencia a los “representantes del entorno socioeconómico en las instancias de dirección” de los establecimientos. Finaliza comentando que la necesaria vinculación con el medio productivo debe y puede alcanzarse por otros medios.

5.12. LAS ORIENTACIONES SOBRE LAS DIRECCIONES DE CAMBIO.

De las orientaciones que se postulan para la educación superior, las siguientes medidas recomendadas por la OCDE son cuestionadas por Latapí Sarre.

En primer lugar, la alusiva a que se debe revisar la noción de autonomía institucional y de libertad de cátedra. Al respecto menciona que si bien es necesario revisar la primera y precisar la segunda, el documento de la OCDE no menciona ni valora los mecanismos internos de control (contrapesos, auditorías y evaluaciones) que modulan el ejercicio de la autonomía en el gobierno de las instituciones, ni los procedimientos de rendimiento de cuentas a la sociedad que siguen algunas de ellas. Asimismo, no comenta sobre algunas fórmulas que ya se discuten, como la constitución de sujetos colectivos regionales para el ejercicio de la autonomía.

En segundo lugar, la sugerencia de que se debía buscar una mayor vigencia del principio federalista, a juicio de dicho investigador está muy superficialmente tratado ya que proponen que se tienda a una coordinación o concertación de todas las instituciones dentro de cada estado (con excepción del Distrito

²⁶ Guevara González, Iris (1998). Op. cit., p.16

Federal), la cual establezca “una política común para la admisión de los estudiantes y para la satisfacción de las demandas económicas y sociales.” A ese respecto, considera que este es un tema de discusión particularmente difícil por las siguientes razones:²⁷

- Los conceptos de federalismo educativo son aún imprecisos.
- La sujeción de las instituciones de educación superior a las autoridades estatales o su dependencia financiera respecto a ellas no es viable ni deseable.
- Una coordinación estatal parece difícilmente armonizable con la diversidad también propuesta en la Reseña y con la coordinación curricular nacional, asimismo propuesta. El tema, al parecer, sigue en espera de mayor maduración hasta que sea posible empezar a experimentar modelos concretos, quizás en algunos de los estados más pequeños.

5.13. PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR..

Conforme a Latapí Sarre, el estilo de planeación no directiva que los examinadores de la OCDE sugieren y designan como “conducción” (“steering” en la versión inglesa y “pilotaje” en la francesa), no parece tener una diferencia sustancial con el estilo actual (que rige, con variantes, desde hace más de 15 años), que procura la conducción con base en concertaciones.

Sobre la recomendación relativa a que en México se debía crear un Comité Nacional de la Enseñanza Postobligatoria, responsable de una planeación de tipo global (no por subsistemas), permanente y participativa, opina que, a reserva de comprender mejor la composición y la manera de integrarse de este órgano tripartito²⁸, tendría 2 inconvenientes. Por una parte, asumiría un carácter excesivamente gubernamental, por lo que resultaría inviable políticamente; por la otra, la gama de asuntos de su competencia sería tan amplia (desde la formación para el trabajo hasta la investigación científica) que, difícilmente, lograría mayor eficacia que la de los organismos especializados con que ya se cuenta (CONACYT, órganos de coordinación de la SEP y la ANUIES, etc).²⁹

Lo anterior, según dicho investigador, no significa que no deban buscarse otras medidas para superar las deficiencias de planeación en ambos niveles educativos. Asimismo, opina que poco nuevo se advierte en las siguientes propuestas sobre las “líneas de planeación” en la educación superior:³⁰

- En la licenciatura, promover el crecimiento a mediano plazo, controlar más la calidad, disminuir considerablemente la deserción, elevar la calidad del personal e incrementar los recursos económicos. Además, dar prioridad a la formación de “técnicos superiores” en universidades e institutos tecnológicos; a estos últimos, otorgarles la autonomía (se supone “redefinida”).
- El establecimiento de “salidas laterales” (a las cuales Latapí considera inviables e ineficaces).
- En el posgrado, impulsar la matrícula de los programas entre otros fines para mejorar el profesorado de planta. Al respecto, hace el señalamiento de que es notable la escasa atención que prestaron los

²⁷ Latapí Sarre, Pablo (1996). Op. cit., pp. 23-24

²⁸ En dicho órgano participarían miembros designados por el presidente del medio de la educación superior y de la sociedad, sobre todo empresas y sindicatos, así como los designados por los estados y el gobierno federal.

²⁹ Latapí Sarre, Pablo (1996). Op. cit., pp. 24-25

³⁰ Latapí Sarre, Pablo (1996). Op. cit., p. 25

examinadores al posgrado y a las actividades de investigación que realizan las instituciones de educación superior.

- En la Enseñanza Normal, establecer un plan de reclutamiento de maestros de educación básica, regular el ingreso a las normales y acercar éstas a las universidades.
- Impulsar la acreditación externa de los programas y las instituciones.
- La operación del sistema de educación superior dependería de un solo subsecretario, el cual abarcaría “eventualmente” también la enseñanza normal.

Si bien para este autor varias de esas propuestas merecen profundizarse, la mayoría no son cualitativamente diferentes de las prácticas ya existentes. Sin embargo, piensa que lo que pretenden enfatizar es el carácter global de la planeación y, para ello, sugieren modificar el sujeto de la planeación:

...éste sería, por una parte, más gubernamental que los sujetos y actores actuales y, por otra, estaría más vinculado con los medios empresariales.³¹

Asimismo, opina que, para responder a las expectativas de la gran pluralidad de actores involucrados, convendría meditar esta concepción de la planeación a la luz de su probable incapacidad:

...La sola dimensión del federalismo, por ejemplo, introduce tensiones de diverso tipo (conflicto universidad estatal con gobierno estatal, conflictos sindicales en el ámbito de la enseñanza tecnológica, ...dificultades para armonizar tabulaciones salariales de los estados, sacudidas en las Escuelas Normales, etcétera)...³²

Por lo anterior, sugiere que, para dar a los gobiernos estatales mayor injerencia operativa y financiera en la educación superior, y a la vez acentuar una coordinación nacional, antes de decidirse por este modelo se debe analizar los problemas mencionados, y también se deben explicitar mecanismos viables.

5.14. CRITICAS GENERALES.

En las conclusiones de su artículo de opinión, Castaños Lomnitz lleva a cabo las siguientes críticas generales.³³

- La mayor debilidad del análisis de la OCDE es probablemente su desconocimiento de la elevada resistencia al cambio en las instituciones educativas mexicanas. Los expertos, proponen cambios que afectarían a universidades enteras y a incontables feudos y cacicazgos atrincherados en cada escuela o carrera profesional del país. Además, parecen ignorar la extensa historia del debate sobre la educación superior en México, y que propuestas similares ya se han discutido una y otra vez.
- Hay pasajes en el informe de la OCDE que pueden hacernos sonreír, pues no se sabe si los expertos son o se hacen ingenuos. ¿Cómo se explica que afirmen que lo que en realidad les impactó fue la politización de cualquier debate, y que todo ocurre como si el fin fuese obtener una elite restringida, sin preocuparse del costo financiero y sobre todo humano de todos los fracasos?

³¹ Latapí Sarre, Pablo (1996). Op. cit., p. 27

³² Latapí Sarre, Pablo (1996). Op. cit., p. 27

³³ Castaños Lomnitz, Heriberta (1998). Op. cit., p. 21

- Sin duda, una visión externa de nuestros problemas es siempre útil. No es la primera vez que se intenta una apreciación crítica del sistema o de las universidades del país. Sin embargo, desde el punto de vista de un científico social, lo que más se deplora en el enfoque de la OCDE es su escasa sensibilidad a la presencia de conflictos en todos los niveles: nacional, regional, institucional y personal. Hablan de “tendencias” y “proyectos”, pero no de los grupos de poder que protagonizan el debate.
- Las propuestas de la OCDE, para la creación de un sistema que responda mejor a los requerimientos de la sociedad y de la economía en el próximo siglo, están tratando de imponer una racionalidad foránea a una situación caótica en apariencia, pero fundamentalmente enraizada en la realidad y en la historia del país. Por ello, sería útil que las instituciones nacionales de educación superior iniciaran cuanto antes su propio debate, ojalá fundamental y bien fundado, sobre estas propuestas. A medida que esta tarea ineludible se posterga y se omite, es cada vez más probable que se impongan muchos de estos cambios en los próximos años, poniendo en juego nuestro destino como universitarios y como mexicanos. El futuro puede escaparse de nuestras manos, y puede ser decidido por otros.

Por su parte, Chávez Hoyos señala, señala que la recomendación que le parece más importante es la relativa a mejorar e independizar, de los responsables de tomar decisiones tanto en el gobierno como en el sector privado, las investigaciones sobre políticas, para lo cual la OCDE propone impulsar “investigaciones sobre investigación”, de evaluación tecnológica, gestión de la innovación y política científica y tecnológica, así como la creación de mecanismos adecuados para el acopio de información estadística, entre otros.

Por último, en sus consideraciones finales, expone los siguientes aspectos que rescata del documento de la OCDE y piensa son de gran importancia:³⁴

- La necesidad de definir una política nacional de educación, ante la inexistencia de la fijación de prioridades nacionales, para lo cual recomienda estudios estadísticos y prospectivos confiables sobre el funcionamiento interno del sistema, además del conocimiento de datos e interpretación de “factores externos”.
- Fija como prioridad la necesidad de crear un observatorio de las relaciones formación-empleo, así como el conocimiento preciso del financiamiento, de los montos destinados a la educación superior, criterios claros de aplicación y su variación en el tiempo.
- En el caso de las instituciones de educación superior, es esencial la planeación (dado que su financiamiento es mayoritariamente público); que sus planes y proyectos estén relacionados con prioridades nacionales u objetivos de desarrollo regional (especialmente las universidades), y que en la planeación participen todos los actores involucrados: la federación, los estados, las instituciones de educación superior, los representantes de la sociedad y, en particular, el mundo económico.
- Pese a las generalidades en las que incurre el examen de la OCDE, por lo menos en lo referente a la pertinencia social de las instituciones de educación superior, es un trabajo valioso que tiene la cualidad de reunir en un solo texto todo el funcionamiento del sistema educativo en México, lo que le hace de referencia obligada para los interesados en estos temas.
- Las políticas educativas deben ser congruentes con las políticas industrial, sectorial y las científico-tecnológicas, especialmente en nuestros días, en que la competencia internacional se basa en la innovación tecnológica.

³⁴ Chávez Hoyos, Marina (1998). Op. cit., p. 12

- La necesidad de una política industrial clara que permita el impulso de actividades prioritarias y/o estratégicas, a partir de las cuales se puedan establecer la articulación entre los productores, las capacidades tecnológicas, una infraestructura básica y el desarrollo de los recursos humanos necesarios.

Sin embargo, no le parece adecuado del documento de la OCDE lo siguiente:³⁵

- La ambigüedad con que se manejan los sectores con los que las instituciones de educación superior deban articularse.

Se utilizan indistintamente sectores productivos, necesidades sociales y representantes empresariales, y esa identificación precisa es importante, en especial cuando se relaciona la vinculación como una fuente alternativa de recursos financieros porque le surge la duda: ¿qué sectores podrán pagar esos servicios, o quienes podrán influir en la docencia o en las investigaciones de las instituciones de educación superior?. Al respecto piensa que seguramente no serán los pequeños productores u organizaciones campesinas sino tal vez puedan ser las grandes empresas, pero que éstas, como ya expuso, no están interesadas en desarrollos tecnológicos o en realizar innovaciones, por lo que es de suponerse que las habilidades que requerirán de los profesionales serán de operación o adaptación de tecnologías externas.

³⁵ Chávez Hoyos, Marina (1998). Op. cit., p. 12

REFLEXIONES FINALES

Actualmente la influencia de los organismos internacionales se hace sentir en las políticas públicas de los países en desarrollo, introduciendo una homogeneidad que, sin embargo, no elimina formas y modalidades específicas propias de los contextos nacionales.

La hibridación a la que ello da lugar, constituye un campo de investigación que, en el caso de las políticas educativas, ha incentivado el desarrollo de la educación comparada. En el caso de México, el organismo internacional con mayor visibilidad en la educación básica ha sido el Banco Mundial y dada su importancia ha sido objeto de diversos estudios.¹ Menor visibilidad y, por tanto, menor interés ha suscitado el papel de la OCDE en la definición de políticas de educación superior. Ese fue pues el objetivo de esta investigación.

En diciembre de 1988 se inicia en México el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, quien introdujo reformas en los principales ámbitos de la vida nacional. Su proyecto de dar mayor intensidad a la liberalización la economía y de integrarla mayormente a los Estados Unidos, requería de otorgar un lugar especial en su agenda a la relación con los organismos internacionales. Uno de sus logros fue la incorporación de México al selecto grupo de la OCDE, que no puede ser entendido sin referirlo a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La OCDE es considerada, no sin razón, como un organismo internacional vanguardista que genera y opera los criterios que subyacen en los sistemas de interpretación dominantes de la globalización. Para el gobierno de Carlos Salinas, el lograr la incorporación de México a la OCDE, implicaba consolidar su presencia en los foros internacionales, aprovechar las experiencias económicas, técnicas y financieras de los países miembros, contar con condiciones preferenciales para préstamos y, a nivel de imagen, hacer que México se convirtiera en la primera nación latinoamericana perteneciente al llamado “club de los países más ricos del mundo”.

Una vez confirmada esa incorporación, el gobierno mexicano, como un primer gesto de acercamiento, decidió solicitar a la OCDE que efectuara un examen sobre las políticas nacionales de educación. El énfasis puesto en la función formativa de la educación superior, se vincula a la necesidad de adaptarla a los cambios que la globalización introduce en los mercados de trabajo.

Por otra parte, en México, las universidades públicas agrupaban a la mayor parte de la matrícula de educación superior² y presentaban una problemática específica en virtud de que el régimen de autonomía universitaria no permitía que las orientaciones externas se adoptaran de una manera rápida y unívoca. Es por eso que los efectos directos e indirectos del examen efectuado por la OCDE sobre las universidades públicas, ofrecía un objeto de estudio sumamente interesante ya que nos permitía captar una dinámica compleja en la que se podían identificar fuerzas contrapuestas.

Asimismo, en el interior de las universidades existían grupos que estaban a favor de medidas afines a las de los examinadores y que, por tanto mostraron gran apertura hacia los examinadores que acudieron a sus instituciones ya que, aunque no coincidieran en todos los puntos con los visitantes, veían en esta intervención una oportunidad para introducir cambios. Por otra parte, era igualmente

¹ Zogaib Achcar, Elena (1997). “La influencia del Banco Mundial en la reforma educativa”, en Aurora Loyo (coord.). *Los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio (1988-1994)*. México: IIS-UNAM/Plaza y Valdés Editores.

² Durante el periodo escolar 1994-1995, del total de la matrícula en licenciatura y posgrado, el 77.5% fue atendida por el sistema público.

clara la presencia de otros actores que deseaban resguardar la visión prevaleciente de la universidad pública, poco selectiva y gratuita y normada fundamentalmente a partir de parámetros nacionales.

El examen en sí ofrece un análisis pormenorizado que da una visión de los principales problemas que aquejan a esas instituciones. Una vez que se dio a conocer el documento se inició otro proceso en el cual tuvieron lugar negociaciones internas entre instancias del gobierno federal, los gobiernos estatales, las autoridades universitarias y la ANUIES, que se concretaron en programas y proyectos de la SESIC, cada uno de los cuales fueron formalizados a través de documentos firmados por autoridades educativas, rectores y responsables de distintas áreas.

Nuestra aproximación consistió en la contrastación y el análisis de tres documentos: el diagnóstico sobre el estado que guardaba el sistema educativo nacional, elaborado por la SEP y entregado a los examinadores de la OCDE a manera de insumo; en segundo lugar, el propio contenido del examen y, por último, el informe de la SEP titulado *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, en que se da cuenta del avance registrado en función de las recomendaciones contenidas en el examen. Cabe subrayar que con este documento el gobierno de México daba cumplimiento a la exigencia que todos los gobiernos de los países miembros de la OCDE tienen, de informar sobre los avances alcanzados en función de las recomendaciones emanadas del organismo.

En lo que respecta a los documentos de la OCDE y de las autoridades de la SEP, se encontró casi una total convergencia excepto en dos grandes puntos. Uno de ellos, es el referido a que sería conveniente incorporar la educación normal al subsistema universitario. Si bien se han localizado algunos avances al respecto en universidades como la de Aguascalientes, para la SEP es una sugerencia difícil de llevar a cabo por considerarla anticonstitucional, pero también porque la educación normal cuenta con un sindicato muy poderoso y activo políticamente hablando, que no está de acuerdo en que ello suceda porque atentaría en contra de sus intereses gremiales. Quizás es debido a ello que, a la fecha, solamente se haya logrado unificar bajo una misma dirección al subsistema universitario y tecnológico, como sugerían los examinadores de la OCDE, mientras que el subsistema normalista aún está a cargo del titular de la educación básica.

La otra divergencia advertida fue la que gira en torno a la necesidad de conformar un Consejo Nacional responsable de la evaluación y planeación de la educación. Esta recomendación, además de que también es anticonstitucional, consideramos que es difícil de llevar a cabo, al menos en un corto y mediano plazos, en virtud de que históricamente ha sido la SEP la instancia responsable de la organización, planeación y evaluación de la educación mexicana, además que ello le restaría el poder e importancia que siempre a tenido al nivel nacional.

En lo tocante al diagnóstico emitido por los examinadores de la OCDE, consideramos que lo más sobresaliente del mismo fue su opinión al respecto de que México no contaba aún con un auténtico sistema educativo debido a las siguientes razones fundamentales:

- Había una desarticulación entre la educación básica, media y superior, así como al interior de cada una de ellas, principalmente en los dos últimos niveles educativos.
- La educación media no contaba con fines y carácter propios.
- Los objetivos en la educación postobligatoria estaban polarizados.
- La estructura jurídica y administrativa de la educación postobligatoria era muy rígida y compleja.

- Las universidades públicas autónomas tenían una fuerte injerencia en la educación media.
- En la educación superior, los debates de cualquier iniciativa estaban muy politizados, principalmente en las universidades públicas autónomas, las cuales rechazaban toda intervención externa, sobre todo la del gobierno, lo cual estaba haciendo difícil inducir cambios en ellas.
- Las universidades públicas contaban con instituciones de diversa calidad y prestigio, daban una interpretación extensiva a la autonomía universitaria, y no se basaban en el plan de nacional de desarrollo educativo, entre otras.

Por lo anterior, fue bastante obvio que el mayor esfuerzo de la administración de Carlos Salinas de Gortari, y de los gobiernos precedentes, se enfocaran prioritariamente en llevar a cabo diversas políticas y programas estratégicos en las universidades públicas estatales a fin de lograr, con nuevas políticas de financiamiento ordinario y extraordinario, ir perfilándolas progresivamente hacia la conformación de un auténtico sistema educativo de calidad, que responda a las necesidades sociales y económicas tanto nacionales como internacionales.

Lo anterior lo afirmamos en virtud de que, con estas nuevas políticas y programas estratégicos, el gobierno ha ido concretando en las universidades públicas estatales la mayor parte de las recomendaciones que efectuaron los examinadores de la OCDE, logrando con ello sistematizar la organización y funcionamiento de este tipo de instituciones.

Al nivel de las políticas públicas, ha logrado concertar con las universidades públicas estatales que se autoevalúen y permitan la evaluación externa de los CIEES. Y si bien los exámenes del Ceneval aún no logran ser aplicados en todas las instituciones de este tipo, se sabe que cada vez son más las instituciones públicas que los realizan.

Asimismo, otra estrategia empleada por el gobierno federal para incidir en la regulación indirecta de las universidades públicas estatales, ha sido instarlas a que busquen recursos adicionales, a fin de que la mayor parte del subsidio no provenga solamente del gobierno federal, sino del cobro de cuotas de inscripción, de los estudios e investigaciones efectuadas a empresas y municipios, y por último, de la participación de este tipo de instituciones en el desarrollo local.

Al nivel de los programas estratégicos implantados, como es el caso del FOMES, del PROMEP, el PRONAD, el PROADU, el PIFI, el PIFOP, el FIUPEA, etc., la sistematización ha sido más fuerte aún ya que, a través de estos programas, el gobierno ha podido avanzar logrando paulatinamente:

- La reorganización de sus profesores de tiempo completo y el fortalecimiento de los cuerpos académicos;
- Que cuenten con un plan de desarrollo y fortalecimiento institucional (el cual debe estar vinculado al plan nacional de educación);
- Que cuenten con un marco general básico de evaluación para reconocer la calidad de los programas académicos (acción realizada por los organismos especializados autorizados por el COPAES);

- Satisfacer las necesidades de enseñanza e investigación de los cuerpos académicos en materia de laboratorios, talleres y centros de información y bibliotecas;
- Estimular una mejor distribución de la oferta educativa, tanto por área del conocimiento como por nivel, en congruencia con las necesidades de desarrollo de la entidad;
- Impulsar el crecimiento de una oferta educativa diversificada en cuanto al tipo de opciones, modalidades, duración y que fuera pertinente con las oportunidades del entorno.
- Adecuar la normativa institucional y consolidar sistemas integrales de información administrativa (SIIA) para ponerlos al servicio de la toma de decisiones, ahorrar gasto operativo y racionalizar el uso de las plazas administrativas;
- Mejorar la eficiencia de la organización académica (que sea flexible) y de los servicios de apoyo, a fin de posibilitar el tránsito ágil de los estudiantes y profesores entre programas, así como el empleo de procesos de evaluación validados y confiables.
- La solución de problemas estructurales;
- El fortalecimiento al posgrado;
- El mejoramiento de la calidad de los servicios de gestión estratégicos y de las funciones académicas y administrativas.
- Otras.

Sin embargo, sería conveniente que, en investigaciones posteriores, se indagara más profundamente sobre cómo han respondido las universidades públicas a los nuevos programas y políticas que ha implantado la SEP, el grado de convergencia o divergencia que están teniendo en la implantación de dichos programas y políticas, el grado de dificultad que están teniendo al interior de esas instituciones para instituir los cambios que se les están requiriendo, así como el grado de avance en que se encuentran.

De las recomendaciones efectuadas por los examinadores de la OCDE, las que fueron adoptadas por las universidades públicas estatales, bajo la dirección del gobierno federal, fueron aquellas que las autoridades universitarias y sus instituciones agremiadas consideraron que, por una parte, no representaban un gran costo político y que, por la otra, no significaron una amenaza real a sus intereses sino que, por el contrario, eran coincidentes con estos.

En cuanto a la concertación entre el gobierno y las universidades públicas, ésta se ha venido llevando a cabo de maneras diversas. Unas veces, se ha realizado de manera directa entre las autoridades gubernamentales y las autoridades universitarias. En otras ocasiones, se ha cristalizado a través de las corporaciones a las que están agremiadas las universidades públicas: el CUPIA y la ANUIES. En algunas otras, se han concretado mediante ciertas instancias o mesas de concertación, instituidas para tal efecto, en el seno de la Conpes. En este último ámbito de acción, los actores que están desempeñando un papel importante son las autoridades de la SEP, los representantes de las universidades y los representantes de la ANUIES.

Las políticas adoptadas por el gobierno para las universidades públicas estatales, con base en las recomendaciones de los examinadores de la OCDE, indirectamente han tenido como propósito

orientar y disciplinar la gestión y parte de la vida universitaria, en un marco de pleno respecto a la autonomía de las universidades y a la soberanía, en la dirección de los fines determinados por el Estado.

Esto es, en primer lugar, ordenarlas con el propósito de ir conformando un sistema funcional de educación superior, cuyo principio orientador sea la “coordinación” y la “concertación” tanto entre los representantes de las instituciones educativas, el gobierno y los diferentes sectores de la sociedad, como entre los programas, proyectos y acciones que apoyen la consolidación y el desarrollo de la educación superior mexicana.

En segundo lugar, promover la evaluación para la asignación de financiamiento público, con fines de orientar a las universidades públicas en la búsqueda de la excelencia académica en los procesos y productos universitarios, así como lograr una mayor objetividad y racionalidad en la distribución de los recursos.

En tercer lugar, buscar la responsabilidad de las universidades públicas, haciendo que rindan cuentas al Estado y a la sociedad de la calidad, pertinencia y eficiencia de sus productos, como una manera de garantizar su autonomía, la cual les ha tomado tiempo lograr.

ANEXO 1: LA OEEC¹

La Organización para la Cooperación Económica Europea (Organisation for European Economic Cooperation) fue instituida en el Chateau de la Muette (Paris) el 16 de abril de 1948 por dos razones principales:

- Emergió de la Décimosexta Conferencia para la Cooperación Económica Europea, la cual buscaba establecer una organización permanente para continuar los trabajos conjuntos que se estaban realizando para la recuperación de las economías europeas y, en particular, para supervisar la distribución de la ayuda.
- Fue creada para que colaborara con el gobierno de los Estados Unidos en la planeación y distribución de la ayuda económica que Estados Unidos y Canadá otorgaron para la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial, en el marco del Plan Marshall.²

A partir de su fundación, se instituyó como una organización permanente para la cooperación económica basada en los siguientes principios:

- Promover la cooperación entre los países miembros y sus respectivos programas de gobiernos para la reconstrucción de Europa,
- Desarrollar un comercio intra-europeo que reduzca las tarifas y las barreras que impidan la expansión comercial,
- Estudiar la factibilidad de crear una área de libre comercio,
- Analizar los asuntos relacionados sobre pagos multilaterales,
- Establecer las condiciones para lograr un mejor aprovechamiento del trabajo.

Los 18 países europeos miembros de la OEEC fueron Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido, Alemania Occidental (originalmente representada por las zonas de ocupación británica y americana *El Bizone* y la zona de ocupación francesa), y la zona anglo-americana del Territorio Libre de Trieste hasta que volvió a ser soberanía italiana.

En cuanto a su estructura, puede decirse que a la cabeza de la Organización había un Secretario General, el cual también precedía al cuerpo de gobierno de la OEEC: el Consejo. El primer Secretario fue Robert Marjolin, el cual estuvo en funciones de 1948 a 1955; después lo presidió René Sargent por el periodo comprendido de 1955 a 1961.

El Consejo, que era el segundo órgano de poder, estaba integrado por representantes de los países y territorios mencionados, y las decisiones se tomaban por unanimidad. Entre las responsabilidades que tenía, estaba la de nombrar a los 7 integrantes del Comité Ejecutivo

Subordinados al Consejo, estaban aproximadamente quince comités técnicos verticales y cinco comités técnicos horizontales responsables de dirigir áreas particulares como las de alimento y agricultura, carbón, electricidad,

¹ Fuente: "Organisation for European Economic Cooperation". Disponible en www.oecd.org/

² Dicho Plan fue dado a conocer el 5 de junio de 1947 en la Universidad de Harvard por el Secretario de los Estados Unidos, George C. Marshall. En términos generales, señala que ante el deterioro económico, social y político de Europa, los Estados Unidos debía ayudar a la recuperación del mundo europeo para que se restableciera una economía mundial cuyas condiciones políticas y sociales permitieran la existencia de instituciones libres. Como ello requería de un acuerdo entre los países europeos en lo concerniente a sus requerimientos y acciones a realizar por sí mismos, seguido al discurso de Marshall fue creada la OEEC. Esta información, se encuentra disponible en "Marshall Plan Speech", en la dirección electrónica arriba mencionada.

petróleo, hierro y acero, materias primas, maquinaria, metales no-ferrosos, productos químicos, bosques, pulpa y papel, textiles, transporte terrestre y marítimo, programas, balanzas de pago, comercio, pagos y mano de obra intra-europeos. El trabajo era llevado a cabo en las Direcciones que dependían de la Secretaría, el cual se realizaba conjuntamente con la participación de los ministros de los países miembros y los comités técnicos.

En el periodo 1948-1949, el objetivo de la OEEC fue elaborar un Programa para la Recuperación Europea que justificara el esfuerzo americano. No obstante, dicho objetivo no se alcanzó plenamente debido a las severas dificultades que surgieron con algunos países beneficiarios.

Otro objetivo, consistió en participar en la asignación de los 11,800,000,000 dólares que otorgaron Estados Unidos y Canadá para ayudar a los países miembros de la OEEC, los cuales se distribuyeron entre el 3 de abril de 1948 y el 31 de junio de 1950. No obstante, el Plan Marshall tuvo una corta vida ya que en el otoño de 1949 ambos países norteamericanos modificaron su plan de ayuda debido a lo siguiente:

- Consideraban que eran insuficientes los esfuerzos que se estaban realizando al respecto y para liberar comercio europeo.
- Si bien el Plan de Crédito Marshall había sido usado principalmente para levantar el déficit en dólares de la balanza de los países europeos, los Estados Unidos pretendía otorgar créditos sobre la base de un programa de acción intra-europeos.

Ante esta situación, los países miembros llegaron al acuerdo de liberar el 50% del comercio de importación pero sólo en cuestiones relativas a comestibles, productos manufacturados y materia prima, mientras que una gran parte del comercio permaneció como comercio de Estado. Esta política estuvo vigente hasta septiembre de 1950 porque, a partir de entonces, se llevó a cabo un tercer acto de cooperación: la creación de la European Payments Union (EPU), la cual se instituyó bajo los auspicios de la OEEC con 3 propósitos fundamentales:

- Eliminar los obstáculos de la inconvertibilidad de las monedas europeas.
- Eliminar las restricciones cuantitativas.
- Suprimir las prácticas comerciales bilaterales.

La creación de la EPU condujo a la instauración de un fondo de compensación necesario para cubrir los déficits en la balanza comercial europea. Dicho fondo se formó con la aportación, por parte de cada país miembro, de montos establecidos que actuarían como un referente para el establecimiento automático de excedentes. No obstante, el EPU fue disuelto el 27 diciembre de 1958 cuando las monedas fueron declaradas convertibles en dólares con el fin de liberar el comercio.

Otro acto de cooperación fue el Plan Stikker, el cual se puso también en operación en el año de 1950 para la integración económica europea, y tuvo las siguientes características:

- Estaba basado en la especialización de actividades, la división del trabajo y en la creación de un mercado común europeo.
- Estaba enfocado a acelerar la liberalización comercial y a darle autoridad a la OEEC para organizar las economías europeas o racionalizarlas.

El cumplimiento de dichos objetivos, requirió que se llevaran a cabo 2 acciones fundamentales:

- La creación de un fondo para reducir los problemas derivados del incremento de la competencia entre las empresas.
- La creación del Banco de Inversión Europea (EIB por sus siglas en inglés),

No obstante, el término inesperado del Plan Marshall y el subsecuente cambio en favor de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN o NATO por sus siglas en inglés), la cual se estableció en 1949 para promover en los países miembros políticas de seguridad mutua articuladas con ayuda económica y asistencia militar, coadyuvaron a que la OEEC declinara en 1952 y fuera reemplazada por la Agencia de Seguridad Mutua (MSA) para llevar a cabo ciertos propósitos específicos.

Este hecho, que casi asestó a la organización un golpe fatal en enero de 1952, ocasionó que se iniciara un debate en torno a que si se debía utilizar a la NATO en lugar de la OEEC como vehículo para mejorar las economías de los países miembros, pero la amenaza militar dio a los países del Atlántico la idea de utilizar a la OEEC en el logro de 2 objetivos:

- Promover una alianza para el rearme.
- Controlar los problemas difíciles generados por la inflación y la colocación de materias primas.

Asimismo, en el marco de la Conferencia de la NATO, llevada a cabo en Ottawa (Canadá) en 1951, se estableció que la OEEC sería responsable de estudiar las cuestiones económicas europeas, incluyendo aquellas relativas al funcionamiento de la NATO y de otras agencias autónomas desarrolladas alejadas del ámbito de acción de las actividades de dicha Organización.

En el año de 1957, la OEEC proporcionó las estructuras para llevar a cabo negociaciones para establecer una Área Europea de Libre Comercio que indujera a un mercado común entre los países miembros de la OEEC, sobre una base multilateral. A tal evento, le siguió la firma de los Tratados de Roma el 25 de marzo de 1958, y un comité ministerial intergubernamental fue establecido en octubre por el Consejo de la OEEC para darle continuidad a las negociaciones.

En septiembre de 1961 se convirtió en la OCDE y fue constituida por los mismos países fundadores de la OEEC. Sin embargo, a diferencia de ésta última, contó con la inclusión de Estados Unidos y Canadá.

ANEXO 2. INSTANCIAS DIRECTIVAS DE LA OCDE

El Departamento Económico

Dado que para la OCDE uno de los temas relevantes de su agenda es el relativo al crecimiento y estabilidad económica y reforma estructural, realiza un papel de vigilancia al respecto a través del Departamento Económico, el cual es el más grande de su Organización y quizás el más conocido.

Para tal efecto, dicho Departamento monitorea y analiza temas macroeconómicos y estructurales o en materia de microeconomía, poniendo especial énfasis en el análisis de políticas estructurales. Esto es:³

- Elabora evaluaciones sobre tendencia económica mundial vigente y hace proyecciones sobre los avances económicos que se darán en los 2 años siguientes al que está en curso; los resultados obtenidos son publicados 2 veces al año, en junio y diciembre, en el “Economic Outlook”.
- Realiza un permanente monitoreo de la economía de los países miembros y sus alternativas de política económica; los resultados obtenidos, son publicados en el “Economic Survey” cada 18 meses.
- Establece lo que considera son las mejores prácticas para desarrollar una estrategia integral para elevar el empleo y mejorar la remuneración del mismo.

Mientras que una parte de este Departamento es responsable de analizar la situación actual y su prospectiva en un corto plazo, a fin de ver las tendencias sobre el desarrollo a largo plazo, la otra se centra en elaborar estudios sobre balanzas de pagos y comercio exterior, el sistema monetario internacional y el impacto de las políticas en las áreas que competen a la agricultura, la industria, energía, medio ambiente, desarrollo regional, mercado de trabajo y al ámbito fiscal.

El modelo internacional de enlace interlineal está apoyando a la Organización en el análisis que realiza sobre el comportamiento de las economías al nivel mundial, y también es utilizado para elaborar distintos estudios de simulación, así como para conformar las bases de métodos de proyección y análisis del Departamento. Su trabajo analítico, que contempla comparaciones entre países, es editado 2 veces al año en su publicación “Economic Studies”.

Para la realización de dichas funciones, el Departamento cuenta con 3 principales comités:⁴

- El Comité de Política Económica.
- El Comité de Evaluación Económica y de Desarrollo.
- El Comité de Asuntos Monetarios y Financieros.

En el caso de México, los estudios han abordado diversos temas como el mercado laboral, el sector salud, la reforma fiscal y un análisis sobre la eficiencia del gasto público.⁵

La Dirección de Estadística

Tiene la responsabilidad de recabar datos estadísticos sobre economía, los cuales son estandarizados para hacerlos comparables internacionalmente, y son publicados de manera impresa y electrónicamente.

Una de sus principales publicaciones es “Main Economic Indicators”, la cual se edita mensualmente, pero también elabora otras publicaciones especializadas que abarcan temas tales como comercio exterior, cuenta pública, empleo y desempleo. Asimismo, hace emisiones regulares sobre tasas de desempleo mensual y cambios en los precios al consumidor. Algunas publicaciones proporcionan indicadores para sectores especializados.

En colaboración con estadistas de los países miembros y otras organizaciones internacionales, la OCDE considera que ha jugado un papel cada vez mayor en los países en el desarrollo gracias a la implantación de un nuevo sistema de datos concerniente a las nuevas políticas relativas a cuenta pública, suministro de energía y uso, investigación, desarrollo, medio ambiente y servicios a las industrias.

³ Secretaría de Relaciones Exteriores. “Temas relevantes de la Agenda”, disponible en www.sre.gob.mx/ocde/

⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores. “Estructura”, disponible en www.sre.gob.mx/ocde/

⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores. “Temas relevantes de la Agenda”, disponible en www.sre.gob.mx/ocde/

Sus principales comités son:⁶

- Diversos Grupos ad hoc de los países miembros.
- El Grupo de Estadísticos que Incluye Expertos en Cuentas Nacionales.
- Grupos de Compras, Acciones, Servicio de Estadísticas y Principales Indicadores de Economía.

La Dirección de Medio Ambiente

Esta Dirección concreta la filosofía de la Organización en el sentido que parte del supuesto de que las políticas de crecimiento económico y protección al medio ambiente deben ser compatibles y fortalecidas. Para tal efecto, examina temas tales como:

- La forma de manejar los recursos naturales de manera sustentable.
- La interacción entre el medio ambiente y la política comercial, energía y agricultura.
- El análisis de aspectos económicos en climas cambiantes.

Asimismo:

- Mantiene una permanente vigilancia sobre el desempeño del medio ambiente, además de que compila y publica información al respecto.
- Elabora y publica las evaluaciones hechas a los países miembros.
- Es responsable de proponer medidas para la prevención y control de la contaminación, así como aquellas que coadyuvan a una menor contaminación de los transportes y al uso de una tecnología no contaminante.

Para la OCDE, el trabajo conjunto que realiza esta Dirección con otras de la Secretaría (sobre ciertos temas tales como comercio), hace que su contribución sea clave para la extensa labor que realiza la Organización con el fin de que los países logren un desarrollo sustentable.

El que ha desempeñado sobre seguridad medioambiental y salud, incluye temas tales como la normalización de cuestiones relativas a los análisis químicos, la determinación de procedimientos de peligros, la coordinación de datos y normas de prácticas de laboratorios, así como ha conllevado a compartir internacionalmente información que se considera de relevancia nacional.

Sus principales comités son:⁷

- El Comité de Política de Medioambiente.
- El Programa Especial sobre el Control de Productos Químicos.

Instancias referidas al desarrollo

Dado que el desarrollo sustentable es otro de los temas relevantes de la agenda de la OCDE, para brindar asistencia al respecto cuenta con 3 instancias de las cuales sólo una de ellas depende directamente de la Organización, mientras que las otras 2 son semi-autónomas.

La instancia que se encuentra en la estructura de la Organización es la Dirección de Cooperación para el Desarrollo la cual cuenta solamente con un comité, llamado Comité de Asistencia al Desarrollo, quien tiene la responsabilidad de:⁸

⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores. "Estructura", disponible en www.sre.gob.mx/ocde/

⁷ Ibid

- Monitorear y llevar un control sobre lo que gastan los países miembros.
- Elaborar indicadores que permitan medir el avance en materia de desarrollo sustentable.
- Identificar obstáculos de la reforma política, con énfasis en como utilizar mejor los instrumentos de mercado, reducción de subsidios nocivos para el ambiente.
- Profundizar en el análisis de los aspectos sociales del desarrollo sustentable, incluyendo aspectos de capital social y humano, y su interacción con las dimensiones económicas y ambiental.
- Definir lineamientos para alcanzar una mejor integración y coherencia de políticas económicas, ambientales y sociales.

Dicho Comité, elabora sus propuestas basándose en los registros que tiene sobre los exámenes realizados a los países miembros, y agrupa todos los hallazgos en niveles (por ejemplo las donaciones recibidas y la eficacia obtenida con la ayuda). Esta información es presentada en un reporte anual por el titular del mismo, el cual contiene también las tendencias y estadísticas en asistencia a los países en desarrollo. Asimismo, dicho Comité trabaja con la comunidad de donadores para guiar de la manera eficaz posible la ayuda que prestan, así como para proponer los cambios necesarios para tal efecto.

La segunda instancia que realiza funciones para el desarrollo es un cuerpo semi-autónomo denominado Centro de Desarrollo, el cual está orientado fundamentalmente a realizar investigaciones para los países que, según la OCDE, comprenden mejor los problemas económicos y sociales del mundo en desarrollo.

Las vías por medio de las cuales los expertos del Centro intercambian ideas y experiencias con tales países, trabajan conjuntamente en las reformas a las políticas a implantar, así como en las respectivas acciones a llevar a cabo, son:

- Sus publicaciones.
- Los análisis que realiza.
- El diálogo que mantiene con los que hacen las políticas de los países desarrollados y en desarrollo.

Dicho Centro cuenta con la membresía de 4 países no miembros de la OCDE: Argentina, Brasil, Chile e India.

La tercera instancia que realiza funciones para el desarrollo es el Club del Sahel y Oeste de África, el cual es otro cuerpo semi-autónomo que se ocupa exclusivamente de brindar ayuda al Oeste africano.

El Servicio de Administración Pública

Tiene bajo su responsabilidad analizar la forma como los gobiernos operan diariamente, así como la forma en que ellos dirigen su propio sector público en áreas tales como el manejo de los recursos humanos, regulación, presupuesto y manejo financiero. Al respecto, dicha instancia analiza la manera de reformar tales áreas para que puedan promover el funcionamiento eficiente de los gobiernos, así como tratar de fomentar el buen gobierno de los países.

Para ayudar a la transición económica de Europa central y oriental, ha realizado una empresa colectiva con la Unión Europea para crear en ese ámbito geográfico un sistema denominado Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), que es un programa que pretende ayudar a la transición de los países mediante la reforma de sus sistemas de administración pública.

⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores. “Temas relevantes de la Agenda”, disponible en www.sre.gob.mx/ocde/

Esta instancia cuenta solamente con un comité denominado Comité de Administración Pública.

La Dirección de Comercio

Dado que la OCDE considera que el comercio es el motor del desarrollo económico, principalmente en la actual era de la globalización, el trabajo que desempeña esta Dirección radica en apoyar en el establecimiento de reglas que se consideran sólidas y abiertas, basadas en un sistema de comercio multilateral. En ese sentido, el objetivo de dicha Dirección consiste en:

- Asegurarse de que el flujo de la liberalización comercial avance moderadamente desde las negociaciones previas a los tratados multilaterales, y que el sistema de tratados multilaterales, centrado en la Organización Mundial del Comercio, funcione eficientemente y esté equipado para dirigir las políticas al respecto.
- Asegurar la permanencia de la liberalización comercial.
- Fomentar un entendimiento sobre la articulación que existe entre la liberalización comercial y un amplio rango de temas concernientes a lo público. Dicho trabajo se lleva a cabo mediante la realización de debates que ayuden a construir consensos en un rango de temas pertinentes.

Por lo anterior, la OCDE considera que los análisis a realizar por la Dirección estarán cada vez más involucrados con las futuras negociaciones comerciales que implicarán la elaboración de nuevas reglas que consideren cuestiones sobre medio ambiente, políticas de competencia, política industrial y tecnológica. Estos análisis sobre pautas comerciales podrán, de acuerdo a dicha Organización, ayudar a prevenir problemas emergentes de la presión que implica una intensa competencia.

Para la realización de tales trabajos, la Dirección cuenta solamente con un comité, denominado Comité de Comercio.

Instancias referidas a los asuntos financieros, fiscales y empresariales

Son 2 las instancias que tiene la OCDE para cubrir estos aspectos. La primera de ellas es la Dirección de Asuntos Financieros, Fiscales y Empresariales, la cual tiene las siguientes funciones:

- Promover el funcionamiento eficiente de mercados y empresas en una economía globalizada.
- Promover la apertura de inversiones internacionales, movimientos de capital y servicios comerciales.
- Monitorear y analizar el desarrollo de los mercados financieros, de la Banca, de los valores y las garantías
- Llevar al cabo acciones contra la corrupción.
- Analizar cuestiones corporativas y otras relacionadas con el desarrollo de empresas.
- Fomentar políticas de convergencia en las áreas de competencia, impuestos, mercados financieros, inversiones internacionales e instrumentos de servicios comerciales en estructuras en desarrollo.
- Fomentar políticas de competencia sana y cooperar en la imposición de leyes.
- Apoyar políticas para proteger e informar a los consumidores.

Dichas actividades son llevadas a cabo a través de los 9 comités principales con los que cuenta esta Dirección, que son:⁹

- El Comité de Inversión Extranjera y Empresas Multinacionales
- El Comité de Pagos
- El Comité de Movimientos, Capitales y Transacciones
- El Comité de Mercado Financiero

⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores. “Estructura”, disponible en www.sre.gob.mx/ocde/

- El Comité de Competencia
- El Comité de Seguros
- El Comité de Asuntos Fiscales
- El Comité de Política del Consumidor
- El Comité de Turismo

La segunda instancia que aborda estos temas es la Financial Action Task Force on Money Laundering, que es un cuerpo separado intergubernamental, el cual desarrolla y promueve políticas para combatir el lavado de dinero.

Dirección para la Ciencia, la Tecnología y la Industria

Como la OCDE parte del supuesto de que las invenciones científicas y la nueva tecnología están cambiando a la industria, esta Dirección tiene como propósito ayudar a los países miembros a adaptarse a los cambios en la base del conocimiento de la economía.

Para poder llevar a cabo sus análisis y orientar las políticas de los gobiernos en cuanto a los temas científicos, tecnológicos e industriales emergentes, dicha dirección:

- Pretende contar con una infraestructura en información y comunicaciones coordinada internacionalmente.
- Efectúa comparaciones internacionales de sistemas de innovación, así como sobre las condiciones estructurales requeridas para la industria.
- Sugiere políticas específicas para promover el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.
- Trabaja para hacer más transparentes los subsidios a la industria.

Para la realización de tales funciones, cuenta con 7 comités principales que son:¹⁰

- El Comité de Ciencia y Tecnología
- El Foro Global de Ciencia
- El Comité de Industria
- El Comité sobre Políticas de Información, Computación y Comunicaciones
- El Comité de Transporte Marítimo
- El Comité del Acero
- El Programa de la Investigación del Transporte

Conforme a la OCDE, uno de los temas de discusión de la agenda de la Dirección es la Biotecnología y, especialmente, su aplicación en el ámbito de la salud y en las políticas sobre desarrollo sustentable. Ello, debido a que ambos aspectos se enfocan en los viejos y nuevos sectores: en las construcciones de barcos, en la industria del acero, en el turismo, en los análisis sobre seguridad y en los derechos de propiedad intelectual relativos a la biotecnología, entre otros.

En la actualidad, la Global Biodiversity Information Facility (GBIF) está interconectando una base de datos mundiales sobre biodiversidad, mientras que la Dirección para la Ciencia está prestando ayuda mundial a los gobiernos en cuanto a las áreas que están en conflicto.

Instancias referidas a los asuntos de política social

¹⁰ Ibid

En la Secretaría de la OCDE se cuenta con 2 instancias que brindan apoyo en cuanto a política social. La primera de ellas es la Dirección para la Educación, el Empleo, el Trabajo y los Asuntos Sociales la cual analiza temas tales como:

- Posibles políticas a seguir en áreas interrelacionadas que pueden prevenir la exclusión social.
- Sistemas de educación y capacitación, así como los progresos alcanzados en el ámbito educativo; dichos análisis son presentados en un compendio anual de hechos y cifras sobre el tema educativo.
- Cuestiones vinculadas con el empleo e ingresos.
- Tendencias y políticas sobre mercados de trabajo que se consideran clave; dichos análisis son publicados anualmente en el “Employment Outlook”.
- El flujo y efectos de la movilización laboral entre países; sus resultados son resumidos en el “Trend in International Migration”.
- La eficacia de las políticas relativas al cuidado de la salud, así como los programas de bienestar social, el papel de la mujer en la fuerza de trabajo y sobre cómo la tecnología afecta a los trabajadores.

Todo ello se lleva a cabo bajo el supuesto de que lo que tiene embrollada a las economías es el gran desempleo que existe, la inestabilidad de los trabajos, el bajo sueldo de los empleados, la pobreza y la inadecuada educación que se imparte.

Los trabajos mencionados, son realizados por los siguientes comités principales que dependen de dicha Dirección:¹¹

- El Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales.
- El Comité de Educación.
- El Centro de Investigación e Innovación para la Educación.

La segunda instancia es el Centro de Investigación e Innovación de la Educación, que es un cuerpo semi-autónomo de la OCDE que enfoca su trabajo en nuevas formas de enseñanza-aprendizaje.

Dirección para la Alimentación, la Agricultura y la Pesca.

Los trabajos que lleva a cabo esta Dirección, se centran en temas tales como:

- Calcular costos al consumidor, pagos de impuestos, subsidios al sector agrícola, así como el porcentaje del PIB a utilizar por los gobiernos para gastos en dicho sector.
- Analizar acuerdos para dejar de subsidiar al sector agrícola y efectuar recortes eficientes y justos, y encontrar caminos para ayudar a los agricultores en quiebra.
- Analizar reformas a las políticas en agricultura y tendencias del mercado, y los resultados son publicados anualmente en el “Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation”.
- Considerar cuáles son las políticas más eficientes para la producción y el mercado agrícola.
- Analizar la conexión que existe entre desarrollo medioambiental y rural.
- Establecer y dirigir códigos internacionales sobre la calidad de frutas y vegetales, semillas, productos del bosque y tractores, etc., a fin de promover el comercio.
- Monitorear las políticas establecidas para el manejo eficiente de la pesca así como de la acuicultura y zonas costeras.

Para tal efecto, cuenta con 2 comités principales:¹²

¹¹ Secretaría de Relaciones Exteriores. “Estructura”, disponible en www.sre.gob.mx/ocde/

¹² Secretaría de Relaciones Exteriores. “Estructura”, disponible en www.sre.gob.mx/ocde/

- El Comité de Agricultura
- El Comité de Pesca

Servicios de Desarrollo Territorial

Esta instancia tiene bajo su responsabilidad realizar análisis sobre los siguientes temas:

- Cómo se gestaron las zonas urbanas y rurales.
- La forma como operan los mercados y las economías avanzadas.
- El impacto económico de las innovaciones efectuadas a las políticas dirigidas a la solución de problemas sociales, económicos y medioambientales.
- Las vías más idóneas para conducir las políticas urbanas, regionales y rurales, así como las iniciativas locales que puedan generar trabajo, incrementar el nivel y la calidad de vida, el cambio estructural y la protección al medio ambiente.

Para ello, cuenta solamente con 1 comité principal denominado Comité de Política del Desarrollo Territorial.¹³

Instancias referidas a los asuntos sobre energía

Los temas relativos a la energía son manejados por 2 cuerpos semi-autónomos. El primero de ellos es la Agencia Internacional de Energía (de la cual México no es miembro) quien se gobierna de manera independiente a ésta y fue creada después de la crisis del petróleo en 1974 con el fin de coordinar las políticas relativas a la energía.

Esta Agencia, inicialmente se abocó a la necesidad de contar con un sistema emergente en caso de interrupción de la energía pero, en la actualidad, la IEA (por sus siglas en inglés) cumple la función de llevar a cabo consideraciones sobre la forma de mejorar el suministro de energía e incrementar el uso eficiente de la misma. Ello mediante 2 acciones:

- Sugiriendo a los gobiernos políticas integrales relativas a energía y medio ambiente,
- Sugiriendo el diálogo entre productores de energía y consumidores, circunscrito al ámbito de sus propios miembros.

Dicha agencia elabora un reporte mensual sobre mercado petrolero, así como la publicación anual “World Energy Outlook”.

La segunda instancia especializada es la Agencia Nuclear de Energía, la cual asiste a 27 de los miembros en los siguientes temas:

- Colabora, con la cooperación internacional, en el mantenimiento y desarrollo de las bases científicas, tecnológicas y legales requeridas para el uso seguro de la energía nuclear.
- Evalúa los temas científicos, técnicos y económicos del desarrollo de la energía nuclear y ayuda a armonizar las estructuras legales.
- Fomenta la cooperación en seguridad y requerimientos regulatorios, y en diseños de reactores avanzados.
- Colabora con los soviéticos para que éstos hagan reactores seguros.
- Se esfuerza en aumentar la información de las administraciones públicas.

¹³ Ibid

- Asiste en programas que protegen a la sociedad de la radiación, así como en disposiciones sobre desperdicio nuclear.

Centro para la Cooperación con Países No Miembros

Dado que con el transcurso del tiempo el foco de atención de la OCDE se ha ampliado con el fin de establecer amplios contactos con las economías de los países no miembros, actualmente mantiene relaciones de cooperación con aproximadamente 70 de ellos.

Estas relaciones, según la OCDE, ayudan a fortalecer la integración económica de una manera benéfica para ambas partes: los países no miembros se benefician de la experiencia de la OCDE, y ésta a su vez se favorece teniendo la posibilidad de penetrar en las políticas de estos países, así como en sus perspectivas:

“...These contacts aim to further economic integration by making the OECD’s experience available to other countries and enabling the OECD to profit from the insights and perspectives of non-members...”¹⁴

Después de la caída del bloque soviético en 1989, la Organización lanzó un programa de asistencia a los países de Europa Central y Oriental, el cual fue encabezado por la República Checa, Hungría, Polonia y la República Eslovaca, conformando una Organización.

Conjuntamente, también inició un programa de contactos organizados con los países no europeos que contaban con las economías más dinámicas. En Asia, el diálogo se inició con Hong Kong (China), Malasia, Singapur, el Taipei chino y Tailandia, mientras que en Latinoamérica los enlaces fueron establecidos con Argentina, Brasil y Chile. Fue por ello que, en 1998, creó el Centro para la Cooperación con Países No Miembros, con el fin de coordinar las actividades de éstos, para lo cual cuenta con dos tipos de programas: uno basado en políticas concernientes al desarrollo sustentable, comercio, inversiones, impuestos y agricultura, mientras que el otro está enfocado a los países y regiones. Este último, es el que predomina en Rusia, China y Brasil.

*ANEXO 3: ESTRUCTURA, FORMAS DE GOBIERNO, GESTIÓN, FUNCIONAMIENTO, TENDENCIAS Y CONTEXTO HISTÓRICO EN QUE SE DESARROLLO LA EDUCACIÓN SUPERIOR MEXICANA*¹⁵

3.1. ESTRUCTURA.

La educación superior mexicana se imparte en 3 vertientes de estudios:

- Licenciatura, con una duración de 4 a 6 años. En 1993 representaba el 5.1% de la matrícula de educación superior frente a la del sistema educativo nacional.
- Opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura.
- Posgrado. En 1993 representaba el 0.2% de la matrícula de educación superior frente a la del sistema educativo nacional. Comprende estudios de especialidad (con duración de 1 año, con excepción de las opciones médicas), maestría (2 años

¹⁴OCDE. “Working with non-members”, disponible en www.oecd.org/

¹⁵ Información proporcionada en el informe presentado por las autoridades mexicanas a la OCDE y se encuentra disponible en OCDE (1997). *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México. Educación superior*. pp 20-142

después de la licenciatura) y doctorado (que requiere de 2 a 3 años más después de la maestría, ó de 4 a 5 años después de la licenciatura).

Las instituciones de ES públicas y privadas se clasifican en 4 grupos:

- Universitarias
- Tecnológicas
- Universitarias tecnológicas (a partir de la puesta en marcha del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000)
- Educación normal
- Otras

3.1.1. Universidades públicas.

En este subsistema, la mitad de la matrícula se concentra en las diez profesiones más solicitadas que son: contaduría pública, derecho, administración, medicina, ingeniería industrial, arquitectura, ingeniería civil, informática, ingeniería electrónica y psicología. De éstas, en las 2 primeras se concentraba el 25% de la matrícula de licenciatura del país, y las razones de ello radican en lo siguiente:¹⁶

- Los efectos del mercado de trabajo.
- La tradición familiar.
- El prestigio social que tienen las profesiones liberales.
- Los servicios precarios que ha habido en cuanto a la orientación vocacional.
- La falta de información sobre el mercado de trabajo.
- La ausencia de políticas de fomento de la matrícula en áreas prioritarias y mayor disponibilidad de profesores para dichas profesiones, además de costo e inversión bajos.

En México existen 39 universidades públicas de las cuales 34 son autónomas. De éstas, la única que tiene carácter nacional es la UNAM, 4 son organismos estatales y otra es la UPN. En estas universidades se concentra el 60% de los estudiantes de licenciatura, cifra muy parecida a la matrícula de posgrado y, la que más destaca es la UNAM por las siguientes razones:¹⁷

- Su importancia histórica, su amplia estructura y los servicios que presta.
- Ha sido el modelo para la creación de otras instituciones.
- Aunque ha vivido diversos movimientos estudiantiles y sindicales desde 1966, su desarrollo no se ha frenado y es la casa de estudios más importante del país.
- En 1994 realizaba alrededor del 50% de la investigación mexicana, su estructura docente le permitía ofrecer 67 licenciaturas, más de 80 especialidades, más de 130 programas de maestría y cerca de 50 programas de doctorado, llevaba a cabo una importante labor de difusión cultural, contaba con más de 2 mil programas de educación continua y tenía presencia física en 23 estados de la República.
- Cuenta con 13 facultades, 4 escuelas nacionales (en 9 de ellas se ofrecen cursos abiertos) y tiene además los planteles de la Escuela Nacional Preparatoria y del CCH, que imparten bachillerato.
- Su matrícula es de crecimiento regulado porque su política de admisiones, que data de 1974, prescribe que se admita a sólo 40 mil estudiantes de bachillerato y 35 mil en la licenciatura cada año. Esta política, ha contribuido a mantener estable la población estudiantil en aproximadamente 270 mil estudiantes pese a las constantes presiones sociales para ampliar el número de plazas.

Las otras universidades públicas que han desempeñado un papel importante en la economía y en la vida política locales son la de Guadalajara y Veracruz y, las que han sido importantes en el desarrollo de la investigación son las de Puebla, Nuevo León, Guanajuato, Sonora, San Luis Potosí, Baja California, Chihuahua y Yucatán.

¹⁶ OCDE (1997). Op.cit., p. 54

¹⁷ OCDE (1997). Op.cit., pp. 56-57

A pesar de los esfuerzos llevados a cabo por las autoridades gubernamentales, la organización académica predominante de las universidades públicas, los institutos tecnológicos y las universidades privadas¹⁸, consiste en que las escuelas solamente imparten docencia, mientras que los institutos se dedican a la investigación. Sin embargo, con la creación de nuevas universidades a partir del decenio de 1970 (tal es el caso de la UAM y las autónomas de Aguascalientes, Chiapas, Ciudad Juárez y Baja California Sur), se establecieron modelos académicos con base en departamentos y en divisiones.

En cuanto a la matrícula de licenciatura en las universidades públicas, si bien fue dinámica en el Distrito Federal en la década de 1970, se logró que ésta se redujera considerablemente en la década de 1980 debido a los esfuerzos llevados a cabo por las autoridades para lograr una mayor desconcentración de la misma, con lo cual se redujo de 53 al 23% de 1970 a 1992.¹⁹

Si bien una de las características del sistema de educación superior había sido la vinculación que ha tenido tradicionalmente con el bachillerato, de 1970 a 1994 la composición de este nivel, y su relación con las instituciones de educación superior, se modificó considerablemente incrementando la matrícula correspondiente a la formación profesional terminal (del 11 al 17.37%) y reduciendo el alumnado de los bachilleratos que forman parte de las universidades públicas (del 40 al 17%).²⁰

En lo tocante al magisterio en servicio, en 1978 se creó la UPN²¹ como institución desconcentrada de la SEP con la finalidad de ofrecer servicios educativos para profesionalizarlo y, para tal efecto, ofrece diversas licenciaturas de nivelación a los maestros en servicio que no cuentan con ella, así como algunos programas de maestría.

Desde 1991, comenzó a operar en México un nuevo tipo de instituciones públicas de educación: las universidades tecnológicas. Ello, con el fin de formar técnicos superiores universitarios en 2 años, a partir de haber cursado el nivel medio superior. Este arquetipo de instituciones, está operando basándose en el modelo francés de instituto tecnológico universitario y, para 1994, México contaba con 9 planteles.

3.1.2. Institutos tecnológicos públicos.

Empezaron a tener presencia a partir de 1936 cuando la administración federal proyectó una institución de educación superior que otorgara diplomas de técnicos especializados e impartiera carreras cortas indispensables para el desarrollo industrial. Por tal motivo, se constituyó el IPN con base en las escuelas técnicas ya existentes, las preparatorias técnicas prevocacionales, vocacionales y otras del sistema técnico. No obstante, fue a partir de 1948 cuando empezó a crecer lo que hoy en día es el subsistema de educación tecnológica; a partir de entonces, el IPN permitió ampliar las oportunidades educativas a nuevos grupos de población.

En cuanto a la investigación que se realiza en este subsistema, se consolidó al establecerse en 1961 el Centro de Investigación y Estudios Avanzados (Cinvestav) y, posteriormente, el Instituto Nacional de Astrofísica Óptica y Electrónica, así como los Centros Regionales de Investigación Tecnológica, asociados a los institutos tecnológicos.

Los institutos tecnológicos, dependen de la SEP a través de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT) y se trata de un sistema centralizado en la toma de decisiones, pero con instalaciones y planteles distribuidos en todo el territorio nacional.

Los institutos tecnológicos públicos están coordinados al nivel nacional por 4 unidades: 3 que son parte de la SEIT²² y el IPN, que es un organismo desconcentrado. Aunque el IPN tiene una autonomía considerable en todos los asuntos académicos, es el titular de la SEP quien nombra a su director. En los órganos colegiados de gobierno, participan tanto la SEP como los académicos y las autoridades del IPN. Con excepción del IPN, que desde su creación ha sido modelo para la educación

¹⁸ Están incorporadas a la UNAM más de 300 instituciones privadas que ofrecen estudios de bachillerato, licenciatura y posgrado.

¹⁹ OCDE (1997). Op.cit., p. 57

²⁰ Ibid

²¹ Constituida por la Unidad Ajusco, 6 unidades más en el Distrito Federal y 68 unidades en los estados, que les fueron transferidas por el gobierno federal en 1992 desde la firma del ANMEB.

²² Que son la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), la Dirección General de Institutos Tecnológicos (DGIT) y la Unidad de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (UECyTM).

tecnológica en el país, los 110 institutos tecnológicos existentes en el país se ubican en pequeñas y medianas ciudades de los estados.

En el periodo 1993-94, cubrieron 16.36% de la matrícula en licenciatura y destacaron porque cubrieron 36% de la formación nacional en ingeniería y tecnología, 18% de la de ciencias agropecuarias y 9.52% de la de ciencias sociales y administrativas. Sus estudios de posgrado se imparten en sus centros de graduados.²³

Con objeto de hacer más pertinente su oferta educativa, los tecnológicos públicos actualizaron y racionalizaron sus carreras profesionales a comienzos de la década de 1990 por lo que, a partir de 1994, bajaron tanto el número de carreras ofrecidas por el sistema en licenciatura (de 55 a 19) como los programas de posgrado (de 43 a 27), y se revisaron también las áreas de especialización con el fin de crear polos de excelencia por disciplina. P59

La reforma académica de los tecnológicos expresó la decisión de formar egresados que, si bien poseen una especialidad, sustentan su conocimiento y habilidades en una sólida base general, lo que les permite moverse con mayor facilidad en un amplio espectro laboral.

Los servicios que ofrece este subsistema son escolarizados, aunque una pequeña parte se ofrece mediante opciones abiertas.

3.1.3. Escuelas normales.

La inclusión de la educación normal en el conjunto de la ES data de 1984 debido a que, a partir de ese año, el grado que se otorga al término de los estudios es el de licenciatura y, para cursarla, se requiere de la enseñanza preparatoria. Tiene una identidad propia en los ámbitos curricular, organizativo e ideológico y la formación de profesores de educación básica en escuelas normales tiene una historia de más de cien años:

- En 1823, se fundó la primera escuela lancasteriana para formación de maestros en la ciudad de México y, dos años más tarde, la Escuela de la Constitución, que dependía del Ayuntamiento de Zacatecas.
- En 1887, la escuela normal comenzó sus actividades con la Escuela Normal para Profesores de la Ciudad de México, como institución separada de las escuelas de otros niveles de enseñanza y con características específicas.
- En 1924, la Escuela Normal para Profesores de la Ciudad de México se transformó en la Escuela Nacional de Maestros, año en que se unificaron los planes de estudio de las escuelas normales urbanas y rurales.
- En 1944, se fundó el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio con el propósito de solucionar el problema de los docentes que carecían de formación profesional.
- En 1945, con la creación de dicho Instituto, surgieron los Centros de Actualización del Magisterio (CAM).
- Hasta 1984, los únicos estudios con nivel de licenciatura, específicamente diseñados para maestros, eran los que impartía la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Por esta razón, las estadísticas de la UPN se clasifican desde entonces junto con las demás universidades.

Durante la década de 1980, la matrícula de las escuelas normales empezó a decrecer considerablemente. Influyeron en ello múltiples causas entre las cuales cabe destacar el aumento de la cobertura en la educación primaria, la disminución de la tasa de crecimiento demográfico y el menor atractivo pecuniario de la carrera de maestro frente a otras opciones profesionales para los egresados de una licenciatura, después de la crisis de 1982.²⁴

Si bien las instituciones que forman parte de este subsistema no están integradas entre sí, cumplen tres funciones básicas:

- La formación inicial de maestros para los niveles de preescolar, primaria y secundaria, así como de educación física y educación especial.

²³ OCDE (1997). Op.cit., p. 59

²⁴ OCDE (1997). Op.cit., p. 60

- La actualización de los maestros en servicio, orientada al mejoramiento de su desempeño profesional.
- La nivelación de maestros en servicio que carecen de la licenciatura, ya sea porque egresaron de la educación normal antes de su establecimiento como licenciatura, porque tienen otro tipo de estudios de grado inferior (por ejemplo, bachilleres habilitados como maestros) o porque recibieron una formación específica de corta duración (por ejemplo, profesores de educación indígena).

No obstante, las escuelas normales públicas y privadas, así como los CAM y la UPN, brindan diversos cursos de posgrado.

En el ciclo escolar 1993-94, había 325 escuelas normales (215 públicas y 110 privadas) que atendieron a 120,210 alumnos; de este total, el 75% acudió a normales públicas.²⁵

Las escuelas normales ofrecen las licenciaturas en educación preescolar, educación primaria, educación secundaria, así como educación especial y educación física. Las correspondientes a educación secundaria y especial se imparten tanto en cursos ordinarios (con una duración de 4 años) como intensivos (llamados de verano, con duración de 6 años).

En contraposición con los subsistemas universitario y tecnológico, el significado profesional de la educación normal corresponde a un solo campo laboral, y su personal académico tiene una procedencia y una formación distintas.

3.1.4. Otras instituciones.

Las instituciones se agrupan en el presente apartado son las correspondientes a las privadas y a los centros del sistema SEP-CONACYT.

Respecto a las instituciones privadas, lo que condujo a la fundación de las primeras universidades de este tipo fue la complejidad que existía en la trama social de la década de 1930 y se caracterizan por lo siguiente:

- Disponen de fuentes de financiamiento propias, por lo que no dependen de recursos gubernamentales.
- Tienen la facultad de organizarse como lo estimen conveniente, si bien las autoridades federales y estatales se reservan la atribución de reconocer sus planes y programas de estudio a través de diversos medios: decreto presidencial, incorporación a universidades públicas y reconocimiento de la validez oficial de estudios por parte de la federación o de algún estado.

Este tipo de instituciones se empezó a multiplicar a partir de la década de los 60 (de 1960 al bienio 1993-94 alcanzó el 538%), pero tal crecimiento ha sido dispar en términos de calidad y de volumen, así como en la cobertura de la matrícula: en 1994, las 247 instituciones privadas existentes atendieron sólo el 21.2% de la matrícula total de licenciatura. De dicho número de instituciones, el 65% de ellas (143) contaba con menos de 500 estudiantes.²⁶

Otras características que tienen las instituciones de educación superior privadas radican en lo siguiente:²⁷

- Sólo las universidades grandes cuentan con una gama de programas de licenciatura y posgrado.
- Algunas de ellas son reconocidas como autónomas por disposición legal y ofrecen exitosamente cursos cortos llamados diplomados.
- La investigación es aún incipiente excepto en instituciones como la UIA y el ITESM.
- Tienen programas de extensión y difusión de la cultura.
- Adicionalmente cuentan con programas de capacitación para sus profesores, y de carrera académica para los profesores contratados por tiempo completo.

²⁵ Ibid

²⁶ OCDE (1997). Op.cit., p. 61

²⁷ OCDE (1997). Op.cit., p. 61

- Cuentan con personal académico improvisado.
- No ofrecen buenas condiciones de trabajo ni instalaciones adecuadas.

El control estatal sobre las instituciones privadas recae principalmente en la SEP, que lo ejerce por medio del reconocimiento de validez oficial de estudios y de certificación.

En lo tocante a los centros del sistema SEP-CONACYT, fue hasta 1939 cuando se crearon 2 instituciones de docencia e investigación: el INAH y la Casa de España en México (ahora conocida como COLMEX).

Respecto al INAH, desde su creación concentró la investigación arqueológica, antropológica, lingüística e histórica, además de que es el que custodia el legado cultural de México. La Casa de España en México, fue fundada para acoger a los intelectuales españoles refugiados de la guerra civil pero 2 años después se convirtió en el COLMEX con el fin de dedicarse a la investigación y a la docencia en humanidades y ciencias sociales.

Desde su creación, el COLMEX ha establecido como condición indispensable para la excelencia académica la dedicación de tiempo completo de sus profesores y estudiantes, además de que cuenta con políticas claras de contratación de académicos y de admisión de estudiantes. Por su excelencia académica, el COLMEX ha sido el paradigma en la creación de los 27 centros de investigación SEP-CONACYT, los cuales cuentan con las siguientes características:

- Están dedicados a la investigación y, en algunos casos, a la docencia de manera especializada en el posgrado y en un área de conocimiento.
- Están constituidos bajo figuras legales diferentes, pero son financiados por el gobierno federal.
- Algunos están orientados a la industria, mientras que en otros se desarrollan estudios de posgrado e investigación científica, tecnológica o humanística.
- Fueron diseñados para producir trabajos de calidad y reunir personal académico de alto nivel encargado de realizar investigación de frontera en sus respectivos campos, así como de preparar investigadores jóvenes.
- Están agrupados en 3 subsistemas: ciencias naturales y exactas; ciencias sociales y humanidades, y tecnología y servicios.

Existe un amplio campo para la colaboración de los centros mencionados con las universidades estatales y otras IES en materia de investigación y posgrado, sobre todo si se considera la necesidad de incrementar la calidad de los programas de licenciatura.

3.2. FORMAS DE GOBIERNO Y GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

3.2.1. Heterogeneidad del sistema.

El sistema de educación superior era complejo por su heterogeneidad en cuanto a la clasificación de las instituciones, su estructura académica y en la oferta curricular.

a) Clasificación de las instituciones.

Las instituciones estaban clasificadas según el tamaño de la matrícula atendida y la naturaleza de la oferta de los programas existentes en los diferentes niveles educativos. Las 8 categorías, y sus características correspondientes, eran las siguientes:²⁸

CATEGORÍA DE INSTITUCIONES	CARACTERÍSTICAS SEGÚN EL TAMAÑO DE LA MATRÍCULA ATENDIDA Y LA NATURALEZA DE LA OFERTA DE PROGRAMAS PARA DIFERENTES NIVELES EDUCATIVOS
----------------------------	---

²⁸ OCDE (1997). Op. cit., pp. 86-88.

	Bachillerato	Licenciatura	Posgrado	Investigación
Instituciones públicas grandes con 40 mil o más estudiantes:	Curriculum de 3 años. Comprende entre el 20% y hasta alrededor de la mitad del alumnado. (excepto la UAM que no cuenta con estudios de ese nivel)	Se cursa con un curriculum especializado (4-5 años). Reúne a más del 90% del resto del alumnado.	Reúne a más de 2/3 partes de la matrícula de posgrado del país y la oferta se ubica preferentemente en los niveles de maestría y especialidad, excepto en el doctorado.	Se realiza fundamentalmente en institutos y centros de investigación, aunque también la llevan a cabo maestros de tiempo completo, sobre todo en la UNAM. (excepto la UAM que, al contar con una forma de organización departamental, realiza ambas actividades de investigación y docencia en sus unidades)
Universidades públicas de tamaño pequeño o medio, con alumnado de bachillerato pequeño o nulo, menor del 15% de la matrícula total:		Entre el 75 y 100% de los alumnos la cursa con curriculum especializado (4-5 años). Pocas universidades tienen una estructura departamental. La excepción más notable es la Universidad Autónoma de Aguascalientes.	En algunos casos, el posgrado es pequeño pero vigoroso y, como proporción de la matrícula total, es semejante al de algunas de las grandes instituciones. La oferta de programas es mayor en especialidad y maestría. En otros casos, el posgrado no existe o es incipiente.	
Universidades públicas de tamaño medio, con alumnado de bachillerato mayor al 25% de la matrícula total:	El curriculum general es de 3 años. El nivel medio superior agrupa entre 25 y 60% de la matrícula universitaria.	Se imparte en facultades profesionales con curriculum especializado (4 años).	El posgrado es pequeño o incipiente.	
Institutos tecnológicos públicos:	No tienen bachillerato excepto en los organismos descentralizados de los gobiernos de los estados.	Concentra a más del 97% de la matrícula con curriculum especializado (4 años) en áreas de ingeniería y administración.	Cerca de 1/3 parte de los institutos tecnológicos públicos cuenta con programas de posgrado, sobre todo al nivel de la maestría. El posgrado es pequeño y representa un poco más del 1% de la matrícula total.	
CATEGORÍA DE INSTITUCIONES	CARACTERÍSTICAS SEGÚN EL TAMAÑO DE LA MATRÍCULA ATENDIDA Y LA NATURALEZA DE LA OFERTA DE PROGRAMAS PARA DIFERENTES NIVELES EDUCATIVOS			
	<i>Bachillerato</i>	<i>Licenciatura</i>	<i>Posgrado</i>	<i>Investigación</i>
Universidades privadas tipo I:	Algunas universidades cuentan con su propio bachillerato, con un curriculum general de 3 años para el nivel medio superior.	Tienen oferta curricular en por lo menos 4 de las 6 áreas de conocimiento. Algunas tienen facultades y otros departamentos. La mayoría del alumnado cursa carreras con curriculum especializado (4 años). Sólo las mejores universidades cuentan con investigación y posgrado, sobre todo diplomados, especialidades y maestrías, y con muy pocos doctorados.		
Instituciones privadas tipo II:	Algunas cuentan con bachilleratos incorporados.	Todo o gran parte del alumnado se concentra en pocas carreras de bajo costo y general-	No hay	No hay

		mente de alta demanda. El curriculum es especializado (4 años).		
Escuelas normales públicas y unidades de la UPN:		Más del 98% del alumnado está en licenciatura. Son instituciones pequeñas o muy pequeñas especializadas en una o más licenciaturas en educación física, especial, preescolar, primaria, media y tecnológica.	Sólo en 9 normales públicas y en algunas unidades de la UPN se ofrecen programas de posgrado. Menos del 2% del alumnado está en posgrado.	Es muy incipiente.
Centros del sistema SEP-CONACYT:			Algunos tienen programas de posgrado.	Son centros especializados en investigación de alto nivel. Su financiamiento es casi enteramente público. El mayor de los centros es el Colmex. Muchos están constituidos como asociaciones civiles.

b) Estructura académica.

La estructura académica predominante de las instituciones públicas y privadas estaba basada en el modelo de la UNAM:²⁹

- Estaba subdivida en unidades orgánicas menores (escuelas, facultades, institutos, departamentos o divisiones),
- Cada unidad, agrupaba a los académicos de una misma carrera, con una tendencia predominante hacia la docencia.
- En las grandes instituciones, la investigación se concentraba fundamentalmente en institutos y centros, mientras que en las pequeñas por lo regular no existía.

El otro modelo de estructura académica existente era el departamental, la cual agrupaba en una misma unidad orgánica a los académicos de una misma disciplina o disciplinas relacionadas, independientemente de la carrera o carreras a las que atendían y, al menos en principio, se realizaban en la misma unidad funciones de investigación y extensión relacionadas con la disciplina así como de docencia. Esta estructura, en instituciones de tamaño medio favorecía la diversificación de la oferta académica ya que cada nueva carrera no requería del surgimiento de una nueva unidad orgánica y permitía la contratación de académicos muy especializados aunque tal carrera no correspondiera a su especialidad.

Este modelo, fue adoptado a finales del decenio de 1960 y principios del siguiente en algunas instituciones de ES privadas³⁰ y poco después en 2 universidades públicas³¹, pero posteriormente las ENEP de la UNAM y otras universidades públicas adoptaron estructuras que las distinguieron de ambos modelos.

En cuanto a los institutos tecnológicos públicos, también estaban organizados en departamentos pero en ciertos aspectos tenían un funcionamiento con características propias.

²⁹ OCDE (1997). Op. cit., p. 88

³⁰ Como por ejemplo el ITESM, la UIA y la Universidad Autónoma de Guadalajara.

³¹ La Universidad Autónoma de Aguascalientes y la UAM.

c) La oferta curricular.

La oferta curricular de las instituciones, en general, era muy baja debido a las siguientes razones:³²

- Las de tamaño pequeño tenían pocas carreras y, en muchos casos, sólo una.
- Las medianas o grandes, aunque tenían muchos alumnos, su oferta era también reducida (algunas instituciones tenían 2/3 o más de su matrícula en las 5 carreras más saturadas).

3.2.2. Leyes y autonomía universitaria.

Las leyes y autonomía universitaria se fundamentan en las siguientes disposiciones legales:³³

- Artículo tercero constitucional (1917). Impone como obligatorio a la educación superior contar con un espíritu nacionalista, científico, democrático, de solidaridad y justicia. Asimismo, después de las reformas de 1992, establece la definición de autonomía universitaria en la fracción séptima de dicho artículo.
- Ley General de Educación (1993). Menciona que la educación superior la imparten las universidades, institutos tecnológicos y otras instituciones, y que es obligación del Estado promover y atender a la educación superior, apoyar la investigación científica y la innovación tecnológica.
- Ley para la Coordinación de la Educación Superior. Establece las bases para el financiamiento de la enseñanza superior entre el gobierno federal, los estados y municipios. Contempla la creación de 2 consejos en función de órganos consultivos del gobierno federal: el de Educación Normal y el del Sistema Nacional de Educación Tecnológica. Instituye la obligación del gobierno federal de asignar recursos a las instituciones públicas de educación superior, de acuerdo con ciertas prioridades y condiciones (planeación institucional, programas de superación académica y de mejoramiento administrativo). El artículo 22 establece el régimen de exención de impuestos federales a las instituciones públicas de educación superior.
- Leyes orgánicas de las universidades públicas autónomas. Establecen fines, estructura, formas de gobierno, métodos de administración, derechos y deberes de los estudiantes y los profesores, así como disposiciones generales sobre su funcionamiento. En reglamentos secundarios, la mayoría de las universidades fija las reglas de admisión de estudiantes, de profesores, de promoción, así como facultades, términos y limitaciones de sus cuerpos colegiados, al igual que las obligaciones y derechos de sus autoridades ejecutivas.
- Los reglamentos de los institutos tecnológicos.

Para la administración de la educación superior centralizada y órganos desconcentrados, el gobierno federal tiene varios reglamentos y guías. En la coordinación y conducción de la ES participan el gobierno federal, los gobiernos de los estados y, en el caso de las instituciones privadas, los particulares. En los cuerpos colegiados y diversos niveles de cada institución intervenían profesores y estudiantes, así como las autoridades ejecutivas.

En cuanto a la autonomía universitaria, en México existe una tradición a favor de ésta y, por ello, en 1994 todas las universidades públicas eran autónomas excepto la Universidad Veracruzana, la Universidad de Occidente, la Universidad de Quintana Roo, el Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora y la UPN.

De acuerdo con el espíritu de las leyes, la autonomía universitaria era un fundamento para que las universidades cumplieran con sus fines. Para tal efecto, la fracción séptima del artículo tercero constitucional señala que las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía tenían la facultad y responsabilidad de:³⁴

³² OCDE (1997). Op. cit., p. 89.

³³ OCDE (1997). Op. cit., pp. 89-91.

³⁴ OCDE (1997). Op. cit., p. 90.

- Gobernarse a sí mismas (para preservar la vida académica de la universidad manteniéndola libre de injerencias gubernamentales, políticas o sectarias).
- Realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura con espíritu nacionalista, científico, democrático, de solidaridad y justicia.
- Tener libertad de cátedra e investigación, así como para examinar a sus alumnos; la discusión de las ideas; determinar sus planes y programas; fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico, y para administrar su patrimonio.

No obstante, en vista de que para el gobierno de la República la expectativa de una rendición de cuentas más amplia ante la sociedad constituía un reto que ameritaba ser incorporado en el concepto de autonomía, en 1979 había enviado una iniciativa al Congreso de la Unión para que se efectuara una legislación al respecto.³⁵

Las características jurídicas de la autonomía son dos:³⁶

- Debía entenderse como el ejercicio de ciertas facultades que originalmente corresponden al Estado y deposita en otra entidad creada por él.
- Se otorga únicamente por un acto jurídico emanado del órgano legislativo, ya sea federal o estatal. Aunque el IPN no es jurídicamente autónomo, cuenta con un amplio margen de descentralización y autogobierno.

3.2.3. Órganos externos de decisión y coordinación.

Los fundamentos legales permiten que en la coordinación, dirección y procesos de toma de decisiones en las instituciones de educación superior participen varias instancias con diferentes grados de autoridad e influencia.

a) El gobierno federal y el CONACYT.

Si bien la cabeza del sector educativo federal es la SEP, en la toma de decisiones de las universidades y tecnológicos públicos influye el CONACYT por ser responsable de la política de investigación científica. Asimismo, participa en los consejos de los centros de investigación y docencia, generalmente de posgrado, como el Colmex, el CIDE y otras 24 instituciones que forman el grupo SEP-CONACYT.

En la estructura central de la SEP, 4 subsecretarías tienen contacto con la educación superior:³⁷

- | | |
|---|---|
| Subsecretaría de Planeación y Coordinación. | <ol style="list-style-type: none"> 1) Asigna los presupuestos 2) Establece normas de financiamiento y control del gasto. 3) Concentra las estadísticas nacionales de la educación 4) Tiene la responsabilidad de construir un sistema nacional de evaluación. |
| SEIT. | <ol style="list-style-type: none"> 1) Ejerce funciones de dirección sobre más de 100 institutos tecnológicos e instituciones afines. 2) La autoridad central tiene facultades para: <ul style="list-style-type: none"> • Reglamentar las actividades docentes. • Diseñar la curricula de los programas educativos. • Designar a los directores de las instituciones. • Administrar el presupuesto de las instituciones. • Administrar las relaciones laborales de los maestros y trabajadores con el Sindicato de Trabajadores de la Educación. |

³⁵ Ibid

³⁶ Ibid

³⁷ OCDE (1997). Op.cit., p.91

- SESIC.
- 1) Coordina y asignación los recursos a las universidades públicas.
 - 2) Administra los subsidios federales de las universidades públicas autónomas y de las universidades tecnológicas.
 - 3) Coordina el bachillerato.
 - 4) Administra los programas especiales (como el FOMES, PROMEP, PIFI, FIUPEA, PROADU, FAEUP, PIFOP Y PRONAD) por medio de los cuales estimula el cumplimiento de ciertas prioridades
 - 5) Publica estadísticas nacionales sobre la educación postobligatoria.
 - 6) Promueve las políticas de evaluación de la educación superior.
 - 7) Es el enlace entre el gobierno federal y la ANUIES.
 - 8) Expide las cédulas profesionales.
 - 9) Lleva el registro de los derechos de autor
 - 10) Es la encargada de diseñar y ejecutar la política del gobierno federal hacia las universidades públicas.
 - 11) No tiene funciones ejecutivas ni participa en la elaboración de los currícula
 - 12) No tiene injerencia en el gobierno de las universidades
 - 13) No influye en la designación de sus autoridades.

Subsecretaría de Educación Básica. De ella depende la educación normal.

b) ANUIES Y FIMPES.

Son asociaciones civiles que se fundaron en 1950 y 1981 respectivamente, a iniciativa de las instituciones y no del gobierno federal. Ambas, realizan la función de coordinación entre sus instituciones agremiadas.

Al interior de la ANUIES, en 1992 se constituyó el CUPIA con el fin de que las universidades públicas tuvieran un foro de discusión, participación y consecución de objetivos comunes.

Estas asociaciones, promueven los puntos de vista de sus integrantes ante el gobierno federal y estatales, así como ante la sociedad en general. Otras de sus características son que acumulan información estadística, tienen publicaciones periódicas y especializadas, son vehículos para que las instituciones adquieran información, administran programas de becas, e informalmente son órganos de consulta del gobierno federal.

El Consejo Directivo de la ANUIES, está compuesto por el rector de la UNAM, el director general del IPN y el rector de alguna universidad de cada una de las regiones de la Asociación. Junto con altos funcionarios de la SEP y la SHCP, forman la CONPES para la planeación de la educación superior. Su papel en la educación superior ha sido crucial, particularmente en momentos de conflicto entre las universidades y el gobierno federal o los de algunos estados

c) El SINAPPES.

El SINAPPES fue promovido por la ANUIES y la SEP en 1978 a iniciativa del gobierno federal y de las instituciones de educación superior. El propósito original de su establecimiento, fue generar condiciones favorables que permitieran orientar y regular el desarrollo de este tipo de instituciones.

De acuerdo con los planteamientos iniciales, el SINAPPES pretendía promover el desarrollo equilibrado de las funciones básicas de dichas instituciones para dar respuesta a las exigencias de la formación de profesionales y a los requerimientos de desarrollo económico del país, para lo cual se establecieron 6 áreas normativas: jurídica, organizativa y de coordinación, de desarrollo (de presupuestación y financiamiento), de instrumentación de los planes y programas establecidos, de operación, así como la de seguimiento y evaluación. Dichas instancias, se integraron en una red de coordinación junto con:³⁸

- Las unidades de planeación de cada institución.
- Las organizaciones de coordinación estatal.
- Los consejos regionales de la ANUIES.

³⁸ OCDE (1997). Op. cit., pp. 92-93.

- Las comisiones técnicas especiales.
- La CONPES.

Con este esquema de organización, el SINAPPES se propuso promover las acciones de planeación de todas las instituciones de educación superior y de articular las propuestas del Plan Nacional de Educación Superior en 1978, así como los programas subsecuentes propuestos en diferentes asambleas de la ANUIES y el PROIDES en 1986.

Con el paso de los años, la organización de las diferentes instancias encargadas de instrumentar las acciones se debilitó y, en 1994, el sistema estaba en gran medida desactivado. No obstante, el SINAPPES se constituyó en una instancia de concertación entre el Estado y las IES lo cual, en el contexto social y político, representó una estrategia para el desarrollo de acciones consecuentes con las políticas de modernización.

d) CONPES, CONAEVA Y CENEVAL.

La CONPES, como ya se indicó, la conforman el Consejo Directivo de la ANUIES junto con altos funcionarios de la SEP y la SHCP. Se fundó en 1979 y tiene bajo su responsabilidad:³⁹

- Diseñar mecanismos para que las universidades y otras instituciones públicas ejecuten los lineamientos de los diferentes planes nacionales.
- Formular las políticas generales y los programas nacionales
- Vincular la planeación de la educación superior con el desarrollo nacional
- Evaluar el avance de planes y programas.
- Actúa como órgano de consulta para brindar atención a problemas institucionales y regionales.

No obstante, los intentos de fortalecer instancias de planeación regional no han sido exitosos.

Como su importancia creció particularmente a partir de 1989, era un órgano de formación de consensos entre las autoridades federales y las universidades. Como consecuencia de ello, de la CONPES surgieron iniciativas relevantes y se afinaron varias de las políticas vigentes en 1994 como la CONAEVA, el FOMES, la política de estímulos y becas al personal académico y el CENEVAL entre otras.

La CONAEVA, por su parte, tiene la responsabilidad de promover, conducir y dar a conocer las evaluaciones que se realizan en las instituciones de educación superior, tanto las autoevaluaciones institucionales como las que realizan los CIEES.

En cuanto al CENEVAL, tiene a su cargo el diseño y la realización de exámenes de ingreso y egreso de la educación postobligatoria.

e) Los gobiernos estatales.

Las relaciones políticas entre las universidades y los gobiernos estatales son continuas fundamentalmente en la asignación de los subsidios correspondientes. Sin embargo, la participación formal de los gobiernos en las universidades públicas es prácticamente inexistente excepto en las universidades Veracruzana, de Occidente y de Quintana Roo, donde en 1994 los gobernadores designaron a los rectores e influyeron en la administración y reclutamiento del personal académico. Otro caso similar aconteció en la Universidad Autónoma de Querétaro, en donde un representante del gobernador participó en su Consejo Universitario.

3.3. FUNCIONAMIENTO Y TENDENCIAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

³⁹ OCDE (1997). Op.cit., p. 93

3.3.1. Crecimiento y distribución de la educación superior.

La educación superior tuvo un crecimiento acelerado en el periodo comprendido entre 1960 y 1993, resultado de la implantación, en 1959, del Plan Nacional para el Mejoramiento y Expansión de la Escuela Primaria, el cual tuvo las siguientes implicaciones:⁴⁰

- Como consecuencia de la presión social, la estrategia gubernamental fue cuantitativa, es decir, consistió principalmente democratizar la educación superior permitiendo el acceso de amplios sectores de la sociedad en dicho nivel educativo. En dicho periodo, también hubo un crecimiento constante de la educación privada.
- Como en el periodo comprendido de 1964 a 1970 el gobierno federal no apoyó con recursos económicos a la educación superior, ello ocasionó que los subsidios a las universidades estatales prácticamente se mantuvieran congelados y que no se asignaran para mejorar la calidad de la educación superior en el sentido de ampliar la oferta e innovación de los estudios.
- El incremento de la matrícula se orientó básicamente a las profesiones liberales que tenían prestigio social. Dicho crecimiento, no se dio de manera uniforme en el territorio mexicano sino solamente en las principales urbes; ello, condujo a una concentración de la demanda en unos cuantos estados e instituciones.
- No obstante que desde 1970 se habían venido formulando y puesto en práctica diversas políticas para incrementar la oferta de programas en un mayor número de lugares, en 1993 el 46.8% de la matrícula de licenciatura se seguía concentrando en el Distrito Federal, Nuevo León, estado de México y Jalisco, los cuales tenían el 38% de la población nacional.
- Asimismo, tampoco se había modificado el patrón de preferencias de la demanda: en el periodo 1960-1994, la matrícula de educación superior se seguía concentrando predominantemente en los estudios de licenciatura, principalmente los impartidos en las universidades públicas, como lo señala el siguiente cuadro, no obstante las modificaciones porcentuales que habían habido en los subsistemas universitario y tecnológico tanto públicos como privados.

*Matrícula de licenciatura por tipo de institución,
1980-1981 a 1993-1994^a*

<i>Tipo de institución</i>	<i>1980-81</i>		<i>1984-85^b</i>		<i>1988-89^b</i>		<i>1993-94</i>	
	<i>Absoluto</i>	<i>%</i>	<i>Absoluto</i>	<i>%</i>	<i>Absoluto</i>	<i>%</i>	<i>Absoluto</i>	<i>%</i>
<i>Públicas:</i>	666 420	84.25	815 342	84.37	898 420	83.99	936 646	79.18
<i>Universidades</i>	558 900	71.16	670 061	69.33	731 592	68.40	715 077	60.45
<i>Institutos tecnológicos</i>	100 533	12.80	132 765	13.73	159 239	14.88	212 721	18.03
<i>Otros</i>	6 967	0.89	12 516	1.29	7 589	0.70	8 848	0.70
<i>Privadas:</i>	118 999	15.15	151 042	15.62	171 145	16.00	246 505	20.83
<i>Universidades</i>	78 862	10.04	90 310	9.3	114 505	10.70	181 768	15.36
<i>Otros</i>	40 137	5.11	60 732	6.28	56 640	5.29	64 737	5.45
<i>Total</i>	<i>785 419</i>	<i>100.0</i>	<i>966 384</i>	<i>100.0</i>	<i>3 069 565</i>	<i>100.0</i>	<i>1 183 151</i>	<i>100.0</i>

^a No incluye escuelas normales.

^b En estos años la mayoría de los institutos tecnológicos se consideraron como universidades.

Fuente: Elaborado con base en los datos de ANUIES. *Anuario estadístico. Licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, 1980, 1986, 1989 y 1994. Información proporcionada por la Coordinación General de Información. DGES-SEP

El rubro en donde hubo modificaciones significativas en el periodo 1980-1994, fue en el correspondiente a la distribución de la matrícula de licenciatura por área de estudio, la cual se alteró de acuerdo al siguiente cuadro:

Matrícula de licenciatura por área de estudio

⁴⁰ OCDE (1997). Op. cit., pp. 63-66.

1980-1994

Áreas	1980	%	1994	%
Ciencias agropecuarias	66 571	9.10	34 160	2.62
Ciencias de la salud	157 342	21.52	113 183	8.68
Ciencias naturales y exactas	22 905	3.13	22 464	1.72
Ciencias sociales y administrativas	272 249	37.23	591 415	45.35
Educación y humanidades ^a	19 991	2.73	157 004	12.04
Ingeniería y tecnología	192 233	26.29	385 921	29.59
<i>Total</i>	<i>731 291</i>	<i>100.0</i>	<i>1 304 147</i>	<i>100.0</i>

^a En 1994 se incluye a la educación normal, que tiene nivel de licenciatura desde 1984.

Fuente: Elaborado con base en ANUIES, *Anuario estadístico. Licenciatura en universidades e institutos de educación superior*, 1980 y 1994.

La reducción acontecida en el área de ciencias naturales y exactas, y el aumento en ciencias sociales y administrativas, indicaban una insuficiencia en la orientación escolar y vocacional. En cambio, el incremento desproporcionado en educación y humanidades se debió a que, desde 1984, la educación normal era equivalente a licenciatura. Por lo que toca a las ciencias agropecuarias, la caída de la matrícula estuvo condicionada por políticas específicas de desestímulo por la saturación de dicho mercado profesional, y la disminución de la matrícula correspondiente a ciencias de la salud, estuvo influida por criterios más rigurosos de ingreso.

En cuanto a los estudios de posgrado en el periodo 1960-1993, éstos se intensificaron principalmente en la UNAM, el CINVESTAV y el COLMEX, así como en otras instituciones de pequeño tamaño que también se especializaron en la investigación y en la formación de investigadores. El periodo 1993-1994, tuvo las siguientes características:⁴¹

- De la matrícula total correspondiente a la educación superior sólo alrededor del 4% de ésta realizó estudios de posgrado.
- 1 de cada 20 estudiantes de posgrado se matriculó en programas doctorales.
- En el periodo 1981-1994, el sistema había mostrado una tendencia a la desaceleración en contraste con el crecimiento explosivo de la matrícula que hubo entre 1960 y 1980.

La distribución de la matrícula de educación superior por subsistema, en el periodo 1993-1994, fue según la indicada en el siguiente cuadro:

*Matrícula de educación superior por subsistema
1993-1994*

Subsistema	Licenciatura	%	Posgrado	%
Universidades	896 845	68.8	41 090	74.8
Institutos tecnológicos	213 308	16.3	4 542	8.3
Normales	120 996	9.3	1 449	2.6
Otras	72 998	5.6	7 829	14.3
<i>Total</i>	<i>1 304 147</i>	<i>100.0</i>	<i>54 910</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Información proporcionada por la Coordinación General de Información. DGES-SEP, 1995

En lo tocante a la demanda de ingreso e ingreso real, en la educación superior la mayoría de las instituciones contaba con algún mecanismo de selección de estudiantes que aspiraban al primer ingreso. En el caso de algunas universidades públicas, subsistía el denominado "pase reglamentado" de la preparatoria a la licenciatura.

⁴¹ OCDE (1997). Op. cit., p. 64.

Ante la poca confiabilidad y diversidad de instrumentos para medir el desempeño de los estudiantes, en 1993 se creó el CENEVAL, el cual tuvo su origen en la CONPES, a propuesta de la Asamblea General de la ANUIES.

Respecto a la proporción de los egresados de bachillerato que demandaba acceso a estudios de licenciatura, en México no se contaba con datos confiables al respecto porque no se tenían instrumentos para saber si un estudiante había presentado su solicitud y su examen de ingreso en varias instituciones.

3.3.2. *Eficiencia terminal.*

La eficiencia promedio de la educación superior se incrementó en aproximadamente 54% o un poco más de 1970 a 1994 en vista de que había habido una disminución en la deserción de los estudiantes.⁴²

Aunque en México no existían estudios globales o acuerdos que permitieran definir a partir de qué indicadores un estudiante se consideraba desertor, ni datos de carácter nacional para estimar las tasas de deserción y las causas de ésta en la educación superior, algunos estudios realizados por diversas instituciones, principalmente universidades públicas, habían arrojado información de que las causas más constantes de deserción eran la necesidad de compartir el tiempo entre los estudios y el trabajo, el estado civil del estudiante y los bajos promedios en los estudios de bachillerato.

3.3.3. *Titulación.*

Para obtener el título profesional en México, era necesario que el estudiante tuviera una calificación aprobatoria en todas las materias, hubiera cumplido con un servicio social, presentado una tesis o su equivalente, y hubiera aprobado el examen de defensa de la tesis.

Aunque los índices de titulación variaban según las carreras y el tipo de las instituciones, habían ido disminuyendo con el paso del tiempo como consecuencia de una conjunción de factores sociales, organizacionales y normativos.

Como existía un alto porcentaje de egresados que no se titulaba a causa del requisito de elaborar una tesis, ello llevó a algunas instituciones a diseñar alternativas de titulación tales como las tesinas, el examen general de conocimientos, la elaboración de memorias y el servicio social.

Con el fin de incrementar la eficiencia del servicio social, se articuló con programas federales de atención a las comunidades indígenas y urbanas marginadas. No obstante, no en todos se cumplían las funciones que se esperaban de él ya que, a menudo, era un requisito que se cubría de manera formal.

3.3.4. *Personal académico.*

El crecimiento del profesorado y los mecanismos de su incorporación respondieron a las necesidades y carencias del sistema educativo durante la década de 1970: como se implantó una política que se propuso ampliar la cobertura para atender la demanda generada, el cuerpo docente se aumentó dándosele poca atención a su nivel académico y capacidad pedagógica. Inclusive, se llegaron a aceptar pasantes con 75% de los créditos cubiertos, y sólo en determinadas carreras tradicionales (como derecho, medicina y las ingenierías) se llegó a exigir cierta experiencia en el ejercicio de la profesión.

Este tipo de integración de la planta académica, tuvo distintas consecuencias sobre la calidad de la docencia y su profesionalización. La primera, se vio afectada por debilidades serias en los conocimientos disciplinarios y en las habilidades y destrezas didácticas de los docentes, mientras que la segunda se desarrolló por pautas de tipo gremial y corporativo supeditando muchos aspectos de la vida académica a negociaciones bilaterales con los sindicatos, como el establecimiento de cláusulas de exclusividad y diversas prerrogativas gremiales sobre las condiciones de ingreso, permanencia y promoción del profesorado; ello, generó un cambio gradual de la concepción social de la actividad académica, que pasó de ser una tarea con alto prestigio a una ocupación profesional poco diferenciada de las otras.⁴³

⁴² OCDE (1997). Op. cit., p. 67

⁴³ OCDE (1997). Op.cit., p. 69.

Asimismo, con la caída del presupuesto institucional en más del 50% en el periodo 1974-1990, la mayoría de los profesores se vieron en la necesidad de buscar empleos adicionales, lo cual desembocó en el desprestigio de la carrera académica y en una creciente dificultad para reclutar a jóvenes académicos en las aulas.

Si bien en 1980 los contratos de tiempo completo en licenciatura significaron el 17% del total de plazas existentes en el país, para la década de 1990 el peso relativo de las contrataciones de académicos de tiempo completo y medio tiempo fue del 27% sobre el total de plazas. Es decir, la proporción de nuevas contrataciones entre el personal académico de carrera (tiempos completos y medios tiempos) progresaron de 25% en 1980 a 35% en 1994. Las características que tenía la planta académica al nivel licenciatura en 1993 era la siguiente:⁴⁴

- Alcanzó 123,290 plazas, pero estuvieron distribuidas de manera desigual en el país. De éstas, el 75% se ubicó en instituciones públicas y el 25% en privadas.
- En el tiempo de dedicación a las labores académicas, predominaron los contratos por asignatura sobre los de carrera (tiempo completo y medio tiempo). Los primeros, representaron el 65% de las contrataciones, los segundos el 27% y los terceros el 8%.
- Las instituciones públicas tuvieron una proporción más alta de plazas de tiempo completo y medio tiempo que las privadas. Las primeras, tenían 2 académicos de carrera por cada 3 de asignatura, agrupaban el 58% del personal docente de licenciatura y 54% de los profesores de tiempo completo y medio tiempo. Las segundas, tenían 1 académico de carrera por cada 4 de asignatura, agrupaban el 42% del personal docente de licenciatura y 46% de los profesores de tiempo completo y medio tiempo.

Del total de profesores de licenciatura en 1994, sólo el 22% del personal académico tenía estudios superiores al nivel en que se desempeñaba como profesor: el 1% tenía estudios de nivel técnico profesional, 56% de licenciatura, 6% de especialización, 13% de maestría y 2.5% de doctorado. Del 21.5% restante, no existía información.⁴⁵

En el nivel de posgrado, en 1980 los contratos de carrera representaron el 58% del total de plazas, mientras que, para 1994, alcanzaron apenas un porcentaje del 50% de los puestos existentes. Este hecho, se explica en virtud de las dificultades que el sistema educativo enfrentó durante la crisis con el objetivo de retener personal de alto nivel en puestos de dedicación exclusiva a las actividades académicas. Las características que tenía la planta docente en el posgrado, en 1994, fueron las siguientes:⁴⁶

- Alcanzó la cifra de 10,053 profesores. De éstos, el 76% se ubicaba en instituciones públicas mientras que las privadas representaban el 24%.
- Los académicos, mostraban un nivel de profesionalización ligeramente mayor al de la licenciatura.
- Los contratos de asignatura alcanzaban una proporción del 50%, los de tiempo completo de 44% y los de medio tiempo de 6%.
- Había una alta concentración de los académicos en pocas entidades: del conjunto de los profesores de posgrado, más de 2/3 se ubicaban en el Distrito Federal y en los estados de Nuevo León, México, Jalisco y Chihuahua, y otros grupos relativamente significativos se localizaban en entidades como Puebla, Guanajuato, Coahuila, Baja California y Veracruz; las entidades restantes, tenían una participación ínfima en el posgrado, y en los estudios de doctorado la tendencia era aún más marcada.

En las escuelas normales para profesores de educación básica, en 1994 había disminuido su personal académico como consecuencia de la caída de la matrícula ocurrida hacia finales de los 80 (de los 20,000 profesores que había tenido al comienzo de la década de los 80, disminuyeron en alrededor del 40% para 1994).

⁴⁴ OCDE (1997). Op. cit., pp. 69 y 71.

⁴⁵ OCDE (1997). Op. cit., p. 70.

⁴⁶ OCDE (1997). Op. cit., pp. 69-71.

Con objeto de que las instituciones pudieran retener a más investigadores y profesores destacados, el gobierno federal, por recomendación de la Academia de Investigación Científica, creó el SNI en el marco de los programas de superación académica.

De acuerdo a este Sistema, el ingreso y la permanencia, así como el monto de la beca, se otorgaban a cambio de la productividad medida en publicaciones, la formación de investigadores y otras actividades académicas.

De manera paralela al crecimiento del personal académico, la ANUIES y el gobierno federal desde 1972 han venido poniendo en marcha programas de formación y actualización del profesorado con el fin de hacer frente al problema de la calidad y la enseñanza e incrementar el número de profesores con formación de posgrado en las instituciones públicas de educación superior. Por su parte, también el subsistema de educación normal ha venido implantando sus propios mecanismos de formación, actualización y nivelación de profesores que no alcanzaron la licenciatura.

Otras entidades gubernamentales, como el CONACYT, han venido destinando fondos especiales mediante su programa de becas, con el fin de propiciar la formación y superación de la planta académica nacional y, en particular, para quienes se ubicaban en las actividades de investigación y en el nivel de posgrado.

En el marco de la estrategia de modernización de la educación superior, las políticas de los 90 hacia el personal académico consistieron en introducir la evaluación sistemática de logros.

En el caso particular de las universidades públicas, el personal académico fue considerado como el sujeto central de este proceso y, para tal efecto:⁴⁷

- Se produjeron reformas en la normatividad de las instituciones, particularmente en los estatutos del personal académico.
- Se establecieron criterios y procedimientos de evaluación del desempeño de los profesores como parte de la creación de ambientes académicos más competitivos y como instrumento de recuperación de los ingresos de los docentes.
- Se destinaron recursos para sobresueldos y reconocimientos para revalorar el prestigio social de profesores e investigadores y destacar su importancia capital en la modernización del país.

Como el proceso de revalorización de la carrera académica siguió rutas distintas en los ámbitos de la docencia y la investigación, se deben llevar a cabo correcciones al respecto:⁴⁸

- En el ámbito de la docencia, porque se han establecido medidas para inducir una diferenciación cualitativa de los profesores (deshomologación) y poner en marcha sistemas de evaluación y estímulo de su desempeño académico a partir de 1990. Asimismo, porque otras medidas se orientaron a favorecer el arraigo de los profesores de carrera y la construcción de ambientes institucionales adecuados para la profesionalización de los docentes dentro de criterios académicos más estrictos.
- Estas políticas, se tradujeron en programas con inversiones gubernamentales, como el Programa de Carrera Docente, operado por el gobierno federal, los cuales se regían por un conjunto de reglas generales que eran consideradas por los órganos de gobierno de las instituciones en el momento de elaborar su propio instrumento regulador, quedando la operación a cargo de cada institución. En algunos casos, esto significó que las autoridades gubernamentales se mantuvieran alejadas de esquemas más eficientes, como la evaluación externa, lo que en principio propició la aparición de criterios que diferían de una institución a otra.

3.3.5. Personal administrativo

En 1994, el número de trabajadores en las universidades estatales superaba al de académicos de carrera⁴⁹, y también el número de horas semana mes pagadas a los administrativos fue superior al de los académicos, rebasándolas en un 23%. En consecuencia, el número de horas administrativas disponibles para los alumnos fue de 108 en promedio, mientras que las horas

⁴⁷ OCDE (1997). Op. cit., p. 72.

⁴⁸ OCDE (1997). Op. cit., pp. 72-73.

⁴⁹ A principios de 1994, en ese grupo de instituciones se registraron 56 920 plazas administrativas, incluyendo personal de base y directivos, frente a 34 410 académicas.

académicas fueron sólo de 100. Estas incongruencias, revelaban que existía una estructura administrativa muy grande en estas instituciones.

En cuanto a la relación entre personal académico y administrativo en cada subsistema de ES, era muy variable por las siguientes razones:⁵⁰

- En las normales, el personal administrativo no creció en forma desproporcionada con respecto a los académicos sino que era inferior en más de un 35% al personal académico.
- En el subsistema tecnológico, la licenciatura guardaba proporciones similares a las observadas en las escuelas normales, mientras que en el posgrado el personal administrativo superaba al docente.

El hecho de que hubiera una estructura administrativa muy grande en las universidades estatales y en el subsistema tecnológico al nivel de posgrado, indicaban que la administración de la educación superior podía ser cara y a la vez de baja calidad, ya que el personal carecía de entrenamiento adecuado y, con frecuencia, la excesiva especialización de los tabuladores no permitía atender las deficiencias en los servicios que se ofrecían.

Para la modernización administrativa, equipamiento e infraestructura académica de las universidades públicas (con excepción de la UNAM) y de universidades tecnológicas, desde 1992 la SESIC, por conducto del FOMES, estaba canalizando recursos importantes para tal efecto.

3.3.6. Planes y programas de estudio.

En 1994, la educación superior estaba ofreciendo poco más de 300 carreras de licenciatura y más de mil programas de posgrado: 299 especialidades, 582 maestrías y 126 doctorados.

En el nivel de licenciatura, casi el 60% de la estructura de la oferta se orientó hacia las siguientes 10 formaciones liberales que tuvieron mayor demanda:⁵¹

- Contaduría pública (la matrícula total fue de 159,278 alumnos)
- Derecho (122,013)
- Administración (111,585)
- Medicina (56,946)
- Ingeniería industrial (54,993)
- Arquitectura (45,527)
- Ingeniería civil (35,069)
- Informática (34,739)
- Ingeniería Electrónica (34,384)
- Psicología (28,516)

De éstas, las 3 primeras englobaron más del 33% del total de la matrícula.

A partir de 1992, la SESIC y el COSNET empezaron a impulsar programas para la innovación curricular y educativa.

En los institutos tecnológicos pertenecientes a la DGETI, la DEGETA y la UECyTM, la reforma académica ha coadyuvado al análisis y reforma de las estructuras curriculares y los programas de estudio, así como a lo siguiente:⁵²

- Introdujo conceptos interesantes como el establecimiento de carreras genéricas que engloban a varias de las carreras que anteriormente se ofrecían.
- Permitió la eliminación de la especialización temprana.

⁵⁰ OCDE (1997). Op. cit., p. 73

⁵¹ OCDE (1997). Op. cit., pp. 74-75.

⁵² OCDE (1997). Op. cit., p. 74.

- Incorporó las residencias del estudiante en el sector productivo como parte del curriculum.
- Ofrece un área de formación multidisciplinaria en cada una de las carreras.
- Fortaleció la enseñanza de las ciencias básicas.
- Mejoró el balance entre teoría y práctica.

Asimismo, la SEP ha llevado a cabo adecuaciones en la oferta de carreras en los institutos tecnológicos (industriales, de servicios, agropecuarios y del mar), con el fin de que se vinculen al contexto regional y a los factores nacionales y globales pertinentes. P74

En el nivel de posgrado, en 1994 había 54 910 alumnos en los grados de especialidad (32.1%), maestría (62.3%) y doctorado (5.6%), por lo que el desarrollo de este nivel educativo se estaba concentrando principalmente en los dos primeros grados mientras que la matrícula del doctorado seguía siendo mínima en el conjunto. La matrícula por área de conocimiento fue la siguiente:⁵³

- En especialización, no obstante que ciencias de la salud tenían mayor demanda, el peso relativo de la matrícula en otras áreas había crecido debido a que se habían ampliado programas en ciencias sociales, administración y educación.
- En la maestría, casi la mitad de la matrícula se ubicaba en ciencias sociales y administrativas (que se fortalecieron entre 1984-1994), 19.3% en ingeniería y tecnología, 19.1% en educación y humanidades y 7.1% en ciencias naturales y exactas (que también se fortaleció entre 1984-1994), mientras que las áreas agropecuarias y de la salud contaban con proporciones mínimas.
- En el doctorado, la distribución por áreas era más homogénea: 29.9% correspondía a ciencias sociales, 26.4% a ciencias naturales y exactas, 17.1% a educación y humanidades, 13.5% a ingeniería y tecnología, y 3.8% a ciencias agropecuarias. De estas áreas, las que más se habían desarrollado cualitativamente eran las correspondientes a las disciplinas científicas, muy probablemente debido a la existencia de programas de evaluación de los académicos (los cuales habían hecho necesaria la obtención de grados superiores a la licenciatura), y también por las políticas nacionales de ciencia y tecnología aplicadas por el gobierno federal.

Si se acepta el criterio de que el doctorado es el medio más propicio para la formación de profesores e investigadores, las siguientes cifras mostraban las limitaciones que México enfrentaba en esta materia: en 1994 había 3 094 alumnos de doctorado en el país y 1 870 en el extranjero, y cada año se doctoraban alrededor de 250 estudiantes.

3.3.7. Investigación.

La ciencia ha recibido mayor atención desde que se fundó el CONACYT en diciembre de 1970. Los criterios que utiliza dicho organismo para evaluar y estimular la investigación y los programas de posgrado, así como los que se aplican a los candidatos a becas, acentúan la importancia de la calidad y la adecuación a las normas internacionales.⁵⁴

A pesar de que la investigación estuvo creciendo durante más de 20 años, debido al periodo de restricciones económicas del decenio de 1980, se generó una crisis en dicho ámbito:

- Hubo una fuga de investigadores calificados (por ello, para retenerlos se creó el SNI).
- Hubo carencias en el número y calidad de los investigadores, en la posibilidad de adquirir un grado en el extranjero y de obtener becas, en infraestructura y materiales de apoyo, difusión de los resultados de investigación, y en el acceso a fuentes documentales extranjeras.

⁵³ OCDE (1997). Op. cit., pp. 78-79.

⁵⁴ OCDE (1997). Op. cit., p. 76.

- Hubo escasa vinculación entre la investigación y la docencia, así como en la calidad de la formación que ofrecían los programas de licenciatura y posgrado debido a la escasa presencia de investigadores en la enseñanza.

Por lo anterior, la investigación científica tuvo un fuerte impulso a partir de la implantación del Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica 1990-1994, el cual tuvo los siguientes objetivos:⁵⁵

- Reasignar funciones entre los organismos coordinadores, para un trabajo común más eficiente.
- Diversificar las fuentes de financiamiento para la investigación, aumentar los recursos económicos destinados para tal efecto y crear nuevos mecanismos nacionales para su asignación.
- Fortalecer la infraestructura científica y tecnológica, mejorar las condiciones de trabajo de los investigadores y el mecanismo para evaluar su productividad.
- Descentralizar la investigación científica.
- Llevar al cabo una realimentación entre la docencia y la investigación.
- Vincular la investigación con el sector productivo.

En 1991 (últimos datos proporcionados en el momento de la elaboración del informe) existían 22 479 científicos e ingenieros dedicados a la investigación y al desarrollo. De éstos, el 48% pertenecía al subsistema de ES público y 1.6% al privado. Adicionalmente, participaban en las tareas de investigación 17 976 técnicos.⁵⁶

La mayor parte de la investigación científica se realiza en los institutos nacionales dependientes del gobierno federal, así como en las universidades públicas (las cuales producen casi el 95% de todos los artículos científicos publicados anualmente); entre éstas, la más destacada es la UNAM.⁵⁷

De 1990 a 1994, el gasto federal asignado a ciencia y tecnología creció hasta alcanzar 0.44% del PIB, y durante 1994 el gasto federal previsto fue de 5 436.3 millones de nuevos pesos, de los cuales: a) 27% era administrado por el CONACYT, y b) 73% por las instituciones de educación e investigación y por diversas secretarías de Estado. La participación del sector privado, representaba el 22% del gasto total.⁵⁸

Los organismos y programas de apoyo a la investigación son los siguientes:⁵⁹

- La Academia de la Investigación Científica, A.C. se fundó en 1959, es una organización no lucrativa que asocia investigadores cuyo propósito es impulsar la ciencia en México y que, a su iniciativa, el gobierno federal creó el CONACYT en 1970 y el SNI en 1984.
- El Consejo Consultivo de Ciencias se estableció en 1991. Es un cuerpo asesor integrado por 57 investigadores que obtuvieron el Premio Nacional de Ciencias. Asesora al presidente de la República en materia de ciencia y tecnología.
- Los programas del CONACYT para ciencia y tecnología son: el PACIME; la formación de recursos humanos; el SNI; la difusión de la investigación y la innovación tecnológica, y el financiamiento a la innovación tecnológica y a la investigación y desarrollo.
- El PACIME, creado en 1992 y financiado parcialmente con un préstamo del Banco Mundial, apoya proyectos de investigación científica, proyectos para mejorar la infraestructura y el equipo científicos, la retención y repatriación de

⁵⁵ OCDE (1997). Op. cit., p. 76.

⁵⁶ OCDE (1997). Op. cit., p. 77.

⁵⁷ OCDE (1997). Op. cit., p. 76.

⁵⁸ Ibid

⁵⁹ OCDE (1997). Op. cit., pp. 77-78.

investigadores, el reembolso de los derechos aduanales por importación de equipo y las cátedras patrimoniales de excelencia. Asimismo, la formación de recursos humanos cubre el programa de becas para estudios de posgrado en el país y en el extranjero, así como apoyos para fortalecer programas de posgrado nacionales.

- El SNI, apoya a los científicos más altamente calificados y, en 1994, contaba con 5 879 miembros, lo que representaba un decremento frente a los 6 233 de 1993, debido a que los criterios de ingreso se volvieron más rigurosos.
- El FIDETEC y FRCCyTEC son fondos de financiamiento para investigación, desarrollo y la innovación tecnológica.
- La SESIC creó el FOMES en las instituciones de ES públicas, el cual incide en los programas de investigación institucionales. Sus acciones principales son la actualización de los investigadores, entrenamiento, becas, visitas académicas y talleres para superación y actualización. Por otra parte, el Supera ofrece becas a profesores jóvenes de universidades y tecnológicos públicos para estudios de posgrado.

3.3.8. Vinculación con los sectores productivos.

Si bien en 1994 ya existían experiencias de instituciones que mantenían lazos de colaboración con el sector privado, y también había una tradición de servicios comunitarios, en México no se contaba con inventarios confiables de esa vinculación y, para lograr ese objetivo, se llevaron a cabo las siguientes acciones:⁶⁰

- La SESIC impulsó, mediante el FOMES, la participación de los sectores social y productivo.
- El CONACYT, a través del Comité Nacional de Concertación para la Modernización Tecnológica, instaló los programas de incubadoras de empresas de base tecnológica, de enlace academia/empresa y los fondos de investigación y desarrollo para la modernización tecnológica, el fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas, así como el registro de consultores técnicos.

3.3.9. Financiamiento de la educación superior pública.

El presupuesto de las instituciones públicas de educación superior tiene diferente procedencia al de las privadas. En el sector privado, proviene de las cuotas de inscripción y colegiatura, las cuales se ajustan con base en la oferta y demanda, así como por el compromiso social de cada institución; el costo promedio por año, rebasa los 20 mil pesos.

En el sector público, en cambio, procede tanto de fondos públicos como de ingresos propios. En cuanto a este último, una parte de los ingresos a veces son generados por las cuotas de inscripción, reinscripción y colegiaturas, entre otros, pero, en general, suelen ser mínimas en relación con el costo de la educación, debido a las presiones sociales y políticas.

En 1994, las instituciones de los estados sólo captaron 4% de su presupuesto por medio de cuotas de los estudiantes. En las instituciones del Distrito Federal, ese porcentaje fue del 1%.

En cuanto a los fondos públicos, la política empleada por el gobierno federal en la década de 1990 tuvo como marco el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PME).⁶¹

Con base en dicho Programa y, con objeto de elaborar una política para las universidades públicas, el gobierno federal aceptó los compromisos que los rectores le habían planteado en el Proides (Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior) en cuanto a las funciones que debía realizar para ayudar a la modernización de las mismas, y que consistían en lo siguiente:⁶²

- Apoyar a las universidades en sus procesos de descentralización y regionalización.

⁶⁰ OCDE (1997). Op. cit., p. 80.

⁶¹ De acuerdo a éste, si bien la educación superior había tenido avances en su democratización y expansión, aún tenía rezago en la generación y transmisión de conocimientos, en la rígida estructura de sus currícula y en el desequilibrio de la matrícula. Además, censuraba el hecho de que las universidades se encerrasen en sí mismas.

⁶² OCDE (1997). Op. cit., p. 81.

- Simplificar los procedimientos de la administración pública respecto a la ES.
- Ampliar los recursos disponibles y haría un mejor uso de ellos.

Una vez que el gobierno federal renegoció la deuda externa y contó con más recursos, incrementó progresivamente el gasto en educación de la siguiente manera:⁶³

- Primero, incrementó los salarios de los maestros en la educación básica y normal.
- Después, amplió el gasto en inversión.
- Finalmente, incrementar las aportaciones a las universidades y tecnológicos públicos.

Sin embargo, desde 1989 la SEP venía utilizando la política de financiamiento para lograr ciertos fines de modernización en las universidades públicas, pero aún no ha diseñado el instrumento necesario para tal efecto.

Como a finales de dicho periodo los recursos extraordinarios no se canalizaban por la vía del aumento al subsidio de las universidades, y la SEP requería que las instituciones públicas presentaran proyectos de modernización con metas evaluables y resultados a corto plazo con el fin de que fueran financiados con fondos extraordinarios, para tal fin creó el FOMES en 1990. Dicho fondo, al mismo tiempo que incrementa los recursos destinados a las instituciones, las compromete a realizar evaluaciones programáticas anuales, a elaborar sus respectivos planes estratégicos y a formular proyectos prioritarios que son sometidos a la dictaminación y evaluación externas.⁶⁴

En 1994, tanto el Fomes como los recursos destinados a los estímulos académicos representaron cerca del 10% de las aportaciones federales (alrededor de 75 millones de dólares), y la tendencia era a incrementarlos. En dicho periodo y, aunque en menor proporción, los ingresos propios de las universidades públicas, por cuotas y colegiaturas, también aumentaron.⁶⁵

Ambos, han sido instrumentos que el gobierno ha utilizado para inducir cambios en las universidades públicas y sus efectos en las reformas administrativas y académicas son perceptibles en buen número de ellas. Este tipo de programas, se hallaban en proceso de ajuste en 1994, eran aceptados por la mayoría de las instituciones y de los académicos, y su funcionamiento se evaluaba anualmente.

En cuanto a los subsidios regulares de los gobiernos federales y estatales dirigidos a las universidades públicas, siguieron la tendencia a incrementar lo que se denomina el irreductible. Este renglón, no sólo resarcó las mermas por inflación sino que hubo un incremento constante que se manifestó principalmente en salarios.

Por lo anterior, entre 1988 y 1994 el financiamiento de las universidades públicas, en precios constantes, aumentó por parte del gobierno federal en casi 80% y por parte de los estados en 50%, como puede observarse en el siguiente cuadro:

*Financiamiento a las universidades públicas estatales
(millones de pesos, a precios de 1980)*

⁶³ OCDE (1997). Op. cit., p. 81.

⁶⁴ Ibid

⁶⁵ OCDE (1997). Op. cit., p. 82.

<i>Año</i>	<i>Regular federal</i>	<i>Regular estatal</i>	<i>Fomes</i>	<i>Estímulos académicos</i>	<i>Total</i>
1988	9 556	4 561	0	0	14 117
1989	9 824	4 671	0	0	14 495
1990	9 633	4 664	423	87	14 807
1991	10 618	5 142	1 012	160	16 932
1992	11 712	5 657	865	364	18 598
1993	12 933	6 616	1 082	713	21 344
1994	15 207	7 600	1066	667	24 540

Fuente: Información proporcionada por la Dirección General de Educación Superior, SEP, marzo de 1995. Deflactor: Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Para mitigar los efectos de un financiamiento menor después de 1982, a partir de 1990 el FOMES dotó de fondos extraordinarios para apoyar bibliotecas, bancos de datos y equipo de cómputo para las universidades públicas.

En el sector tecnológico, el COSNET, la COFAA y el CAPFCE se abocaron a la construcción y reparación de aulas, laboratorios y talleres.

En el diseño de las políticas para bibliotecas, la SEP, la ANUIES y el CONACYT estaban trabajando conjuntamente en la instalación de la Red Nacional de Bibliotecas, y también estaban auxiliando a las universidades en la automatización de sus acervos y apoyando las Redes Regionales de Bibliotecas de la Educación Superior.

3.3.10. Redes interinstitucionales.

Con el propósito de modernizar el procesamiento electrónico de información en las instituciones de educación superior, en 1989 la SESIC inició una serie de proyectos que contaron con el apoyo del FOMES.

Para tal efecto, en ese año surgió la RUTyC cuya sede se ubica en la Universidad de Guanajuato, pero el proyecto se consolidó en 1991. Asimismo, se creó un fideicomiso SEP-UNAM y se destinaron fondos para el cambio de tecnología de los enlaces y para cursos de capacitación a los técnicos y representantes institucionales de la RUTyC. Sin embargo, si bien dicha red dejó de existir en octubre de 1993, fue sustituida por la Red Académica Nacional de Teleinformática y Cómputo (Rantec).

Desde hace más de un lustro, tanto las instituciones de educación superior como los centros de investigación del país han realizado una serie de actividades tendientes a constituir una sola red académica nacional con el propósito de establecer una dorsal nacional llamada Internet Mexicana.

En 1994, las redes mexicanas de instituciones académicas eran las siguientes:⁶⁶

Red UNAM	Red integral de servicios en telecomunicaciones que interconecta a los institutos, centros y dependencias de la UNAM, pero es compartida con otras instituciones públicas y privadas. Asimismo, cuenta con un enlace terrestre internacional de la ciudad de México a Houston.
MexNet	Asociación civil de instituciones públicas y privadas donde sus integrantes se comprometen a compartir su infraestructura y sus enlaces para formar su red, y utiliza el enlace internacional propiedad del ITESM que va desde la ciudad de Monterrey, N.L., a Houston. Además, está incorporada a la RTN instrumentada por INFOTEC-CONACYT.
Red Total CONACYT	Integra a los centros de investigación SEP-CONACYT a través de enlaces satelitales, y cuenta con un enlace terrestre entre la ciudad de México y Ft. Worth.

⁶⁶ OCDE (1997). Op. cit., pp. 84-85.

Rantec (Red Académica Nacional de Tele- informática y Cómputo)	Creada por la SESIC ante las nuevas políticas de apertura y globalización, y la firma del TLCAN. Los recursos económicos para el establecimiento de la mayoría de los enlaces existentes, han sido proporcionados por la SEP a través de diferentes conductos.
CONACYT (RTN)	Integra a los centros de investigación coordinados por SEP-CONACYT a través de enlaces satelitales y terrestres, y cuenta con un enlace internacional hacia los Estados Unidos.
Red del IPN	Integra a sus seis centros ubicados fuera de la zona metropolitana de la Ciudad de México.
Red Cooperativa	Si bien inicialmente fue un proyecto de RUTyC, se ha desarrollado mediante el establecimiento de enlaces en función de las necesidades e intereses de las instituciones miembro.

La incorporación de las instituciones mexicanas a la tecnología avanzada en el manejo de información ha sembrado la modernización en este campo. Para continuar este proceso y eliminar obstáculos, el gobierno mexicano tenía propuestas e instrumentos, y se disponía a canalizar más recursos al respecto.

3.3.11. *Difusión cultural y extensión de los servicios académicos.*

Si bien la difusión como una función primordial de la universidad obedeció en sus inicios a circunstancias particulares, para 1993 la difusión de la cultura y la extensión de los servicios académicos conformaban la tercera función sustantiva de las instituciones de ES. Por ello, en ese año se le dedicó el 7.5% de los recursos disponibles.

Una actividad consolidada dentro de la difusión cultural y la extensión es la publicación de libros y revistas. Para tal efecto, en México se han llevado a cabo las siguientes acciones:⁶⁷

- El CONACYT integró un padrón de revistas de excelencia con el fin de introducir mayor control de calidad mediante la homogeneización de los criterios de dictaminación.
- Se constituyó una Asociación de Editoriales de las Instituciones de Educación Superior.
- A escala nacional, se decidió registrar la producción editorial en el Sistema Nacional de Información para la Educación Superior, manejado por la ANUIES.

Sin embargo, la circulación de los materiales editados seguía siendo insatisfactoria por falta de una política nacional de desarrollo editorial y la deficiente distribución de la producción editorial de las instituciones de educación superior.

Para la difusión de la cultura y la extensión de los servicios académicos, existían las siguientes instancias:⁶⁸

- Corredores Culturales Regionales instituidos desde 1986 para dar servicio a nuevos públicos en todo el país mediante manifestaciones como las Ferias Nacionales de Artes Universitarias y de Ciencias.
- Casas de la Ciencia, establecidas por parte de cinco instituciones estatales.
- El Planetario Luis Enrique Erro en la ciudad de México, el cual tenía actividades didácticas abiertas al público y era administrado por el IPN.
- El Universum, en la ciudad de México, que era el primer museo interactivo de ciencias fundado por la UNAM.

⁶⁷ OCDE (1997). Op. cit., p. 79.

⁶⁸ Ibid

- El canal 11 de televisión, del IPN.
- Una red de veinte radiodifusoras universitarias y tecnológicas.
- Programas de desarrollo universitario, de la SESIC, para el financiamiento de conferencias, congresos y publicaciones.

Asimismo, la ANUIES tenía proyectada la construcción de una Videoteca Nacional con el fin de concentrar la producción dispersa de videos y otros materiales de las instituciones de educación superior.

Para la difusión de la cultura y la extensión de los servicios académicos, existían los siguientes fondos:⁶⁹

- FOMES que desde 1994 brindaba apoyo para la tal efecto.

Fondo para el Desarrollo y la Difusión de la Cultura.

- Fondo Universitario de Apoyo a la Extensión y Difusión Cultural, creado por parte de varias universidades con el fin de igualar los niveles de desarrollo de la extensión en las diversas instituciones y dotar de recursos económicos para proyectos culturales.

3.4. CONTEXTO HISTÓRICO EN QUE SE DESARROLLÓ LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

La primer institución que preparó para estudios superiores fue el Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco, la cual fue creada en 1536 por los franciscanos y fue la única que, además de formar a los jóvenes criollos y mestizos, recibió también indígenas.

No obstante, los estudios superiores se iniciaron como tal en la ciudad de México en 1552 con la fundación de la Real Universidad de México, la cual contó con las facultades de teología, derecho canónico, derecho civil, medicina y artes, así como con las cátedras de retórica y gramática latina. Como era la única instancia que tenía la facultad de otorgar títulos académicos, también examinaba a los candidatos que realizaban estudios superiores en otras instituciones.

Con la llegada de los jesuitas, se fundaron colegios de estudios mayores cuya misión fue la de formar a los jóvenes criollos y mestizos con capacidad para los estudios superiores de la época, que eran el bachillerato y doctorado⁷⁰. Entre las instituciones coloniales de este tipo que las autoridades mexicanas consideran lograron reconocimiento están:⁷¹

- El Colegio de Santa María de Todos los Santos, erigido en 1573, y fue la primera institución de América para capacitar profesores.
- Los colegios jesuitas de San Pedro y San Pablo, San Miguel, San Bernardo y San Gregorio. De éstos, los 4 primeros se fusionaron en uno solo por cédula real de 1579 y recibió el nombre de San Ildefonso, y es el antecedente de la Escuela Nacional Preparatoria. En la ciudad de Puebla, estuvo el Colegio del Espíritu Santo, el cual fue creado en 1578 y es el antecedente remoto de la actual Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- La Universidad de Guadalajara (1791), primera institución de ES laica, el Real Colegio de Minería y la Real Escuela de Cirugía, las cuales se fundaron a finales de la Colonia.

Después de la Independencia, se fundaron 2 universidades: la de Mérida (1824) y la de Chiapas (1826) pero los liberales las convirtieron en blanco favorito de sus ataques debido a sus métodos anticuados, uso del latín y falta de espíritu de investigación.

Con la primer clausura de la Universidad Pontificia (1833), el gobierno federal estableció la Dirección General de Instrucción Pública, que dio comienzo formal a la escuela preparatoria y reguló el ingreso a la ES. Inicialmente, el legado ilustrado influyó en liberales y conservadores, los cuales estuvieron de acuerdo en la necesidad de reformar a fondo la educación superior, y fue

⁶⁹ OCDE (1997). Op. cit., pp. 79-80

⁷⁰ Los hijos de familias acomodadas cursaban sus estudios en España o en otro lugar de Europa.

⁷¹ OCDE (1997). Op. cit., p. 52

por ello que los planes de estudio de 1843 y 1845 reagruparon los conocimientos de acuerdo con una nueva racionalidad, lo que permitió distinguir los estudios técnicos de los profesionales.

A partir de ese entonces y, hasta finales del siglo XIX, se fundaron varias escuelas normales para maestros y los institutos de ciencias y artes, que fueron los antecesores de las universidades públicas actuales en muchos estados de la República.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, el triunfo de los liberales favoreció la imposición del positivismo como principio unificador de la sociedad, lo cual transformó la concepción del papel social de la educación pública, que ofreció una formación posterior al nivel primaria encaminada a dar sustento al progreso y a la modernización del país.

En 1867, al quedar finalmente extinguida la antigua Universidad escolástica, se fundó la Escuela Nacional Preparatoria y se consolidaron las escuelas nacionales de Jurisprudencia, Ingeniería, Medicina y la Escuela de Altos Estudios. Esta última, fue creada en 1908 para impulsar las disciplinas humanísticas, así como la preparación de maestros para la propia universidad, y más tarde se convirtió en la Facultad de Filosofía y Letras.

La Universidad Nacional se creó en septiembre de 1910 a partir de la reunión de las escuelas profesionales establecidas en el último tercio del siglo XIX, pero durante sus primeros 7 años de existencia, su vida académica fue irregular y sobrevivió con dificultades debido a que, a los 2 meses de haberse creado, comenzó la Revolución mexicana. Sin embargo, luego de promulgada la Constitución de 1917, dicha Universidad tuvo un periodo de crecimiento y consolidación durante el rectorado de José Vasconcelos.

Como la situación política en tal periodo no fue estable, la Universidad se vio envuelta en los conflictos de la época, además de que parte de sus profesores y alumnos se opusieron al control que el gobierno ejercía sobre ella. Por tal motivo, en 1929 el gobierno concedió la autonomía de la Universidad Nacional y, en 1934, le retiró el subsidio a cambio del ofrecimiento de una aportación, por una sola vez, de capital que a todas luces sería insuficiente. Asimismo, los antagonismos entre el gobierno y la Universidad Nacional fueron constantes hasta 1945, cuando se expidió su Ley Orgánica, vigente hasta la fecha.

El fin de la lucha armada permitió que algunas instituciones se convirtieran en universidades estatales. Las primeras en aparecer fueron las de Michoacán (1917) y la de Sinaloa (1918). Le siguieron Yucatán (1922), San Luis Potosí (1923), Guadalajara (1924), Nuevo León (1932), Puebla (1937) y Sonora (1942); el resto de los estados fundaron sus universidades durante las siguientes décadas.

En el siglo XX, el Plan Sexenal de los años 1934-1940 anunció la intención de establecer, fortalecer y ampliar las escuelas técnicas e impulsar la investigación científica por considerarla “una actividad fundamentalmente necesaria para el progreso del país” y que respondía al proyecto de industrialización planteado por los gobiernos revolucionarios.

En el año de 1935, el gobierno creó el Consejo Nacional de la Educación Superior y de la Investigación Científica, el cual fungió como órgano de consulta para la organización de institutos de investigación científica y para regular las actividades de los establecimientos de educación superior. Este Consejo, fue el antecedente de la creación del IPN en 1936.⁷²

En la década de 1930, el debate en torno a la autonomía universitaria y el papel social de las IES provocó serios enfrentamientos entre las universidades y el gobierno⁷³, pero propició también alianzas del gobierno con otras universidades de trayectoria socialista⁷⁴. Por su parte, el gobierno fundó la Escuela Normal de Educación Física, la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo y otras instituciones populares.

En la década de 1940, se establecieron nuevas instituciones privadas como el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), con el fin de preparar profesionales y promover el desarrollo del sector privado. Asimismo, en dicho periodo el gobierno federal inició la creación de institutos tecnológicos

⁷² El IPN permitió ampliar las oportunidades educativas a grupos sociales que hasta el momento no tenían acceso a la educación superior, y también jugó un papel importante en la movilidad social y la formación de ingenieros, que la industrialización del país demandaba.

⁷³ Como los ocurridos en San Luis Potosí, Coahuila, Puebla, Nuevo León y Jalisco (en este último, la imposición de la educación socialista en la Universidad de Guadalajara condujo a sus opositores a que, junto con un grupo de empresarios, formaran la Universidad Autónoma de Guadalajara en 1936)

⁷⁴ Como las de Yucatán y Michoacán.

regionales para ofrecer a los jóvenes de escasos recursos otra oportunidad de acceso a la educación superior, y para promover el desarrollo industrial regional.

En las décadas de 1950 y 1960, el crecimiento demográfico de ese periodo se yuxtapuso a las tensiones sociales y políticas de un México que veía agotarse el modelo de desarrollo estabilizador emprendido desde la década de 1940, y los movimientos estudiantiles acontecidos en los 60 fueron parte de una manifestación mundial de las tensiones y contradicciones que condujeron a la transformación de los principios en los que se basaba el sistema social de los 50. Esto, condujo a la formulación de nuevas bases para cambiar la estructura y la finalidad de la educación superior mexicana, cuya característica principal fue el crecimiento de la matrícula.⁷⁵

Los efectos del crecimiento fueron críticos para muchas instituciones ya que se produjeron desequilibrios en la cobertura de los servicios, así como ineficacia en la organización administrativa, financiera y de gobierno. Ello, entre otras causas, condujo a un abatimiento casi generalizado de la calidad académica de las instituciones públicas, aunado a una dependencia mayor de las aportaciones económicas del gobierno federal. Por su parte, el número de instituciones privadas pasó de 61 en 1960, a 358 en 1993.

En la década de 1970, ocurrieron las siguientes transformaciones en el sistema postobligatorio:⁷⁶

- A las escuelas vocacionales del IPN se les cambió el nombre a Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos.
- La UNAM diversificó la oferta curricular al establecer, paralelamente a la Escuela Nacional Preparatoria, un nuevo subsistema propedéutico y técnico profesional: el Colegio de Ciencias y Humanidades, para atender la demanda educativa del nivel provocada por la explosión demográfica y la generalización de las oportunidades de la educación básica. Asimismo, decidió establecer varias Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales con un modelo diferente tanto del tradicional, que prevalecía en las facultades, como del departamental.
- El gobierno federal creó el Colegio de Bachilleres (1973) como una opción no universitaria de bachillerato, y decidió diversificar la oferta de estudios profesionales, principalmente en el Distrito Federal, con la fundación de la UAM en 3 planteles que obedecieron a un modelo de desconcentración funcional y administrativa, así como a una integración académica en divisiones y departamentos.
- Creció y se fortaleció la educación privada.
- El ITESM comenzó la apertura de unidades en diversos estados de la República, hasta llegar a 25 planteles.
- Alcanzaron prestigio nuevas universidades privadas como la Universidad Anáhuac, la Universidad La Salle, el ITAM, la Universidad de las Américas y la Universidad Iberoamericana.

A finales de la década de 1970 y durante la de 1980, se intensificó el establecimiento de institutos de educación tecnológica del nivel medio superior con los Centros de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios, que ofrecen carreras de carácter técnico profesional; los Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios; los Bachilleratos Tecnológicos Bivalentes; los Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario; los Centros de Estudios Tecnológicos del Mar y los Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal, cuya misión en todos los casos es formar cuadros técnicos de nivel medio para apoyar el crecimiento de la planta productiva nacional. Lo mismo ocurrió en la educación superior con la creación de los Institutos Tecnológicos, Institutos Tecnológicos Agropecuarios e Institutos Tecnológicos del Mar.

No obstante, con la crisis económica que comenzó en 1982 se redujo la capacidad financiera del gobierno y, en consecuencia, de las IES. Dicha crisis, también generó problemas que repercutieron en la calidad de la educación: bajos salarios, poca capacidad para mejorar la infraestructura y conflictos políticos, entre otros, y hubo fuga de profesores e investigadores al extranjero o al sector privado.

⁷⁵ Tan solo en la licenciatura, sin incluir la educación normal, la matrícula nacional entre 1970 y 1980 se incrementó en 102% en el Distrito Federal, y 408% en el resto del país.

⁷⁶ OCDE (1997). Op.cit., pp. 54-55

Con la recuperación económica de 1990 a 1994 se frenó la disminución de los ingresos, se incrementaron algunos salarios por medio de becas y estímulos, así como se diversificaron las fuentes de financiamiento público.

A pesar de que la crisis que inició en 1995 afectó a todo el país, el gobierno tomó la decisión de ejercer la mayor parte del gasto programado en el sector educativo en general y la educación superior pública en particular.

El programa de ajuste brinda la oportunidad de continuar y avanzar en las modalidades de financiamiento que comenzaron a implantarse en 1990.

DELEGACIÓN MEXICANA QUE ELABORÓ EL INFORME PRESENTADO A LA OCDE

Juan Fidel Zorrilla Alcalá	Responsable de México ante la OCDE para el examen de las políticas de educación superior.
Carlos Hurtado	Representante permanente de la delegación mexicana ante la OCDE
Sergio González Gálvez	Subsecretario de Asuntos Multilaterales, de la SRE
Agustín García López	Director General de la Dirección de Análisis Económicos (SRE)
Miguel Limón Rojas	Titular de la SEP
Carlos Macera Corcuera	Titular de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación (SEP)
Oscar Joffre Velázquez	Titular de la SEIT (SEP)
Daniel Reséndiz Núñez	Titular de la SESIC (SEP)
José A. Terán Díaz Góngora	Secretario Ejecutivo del Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (SEP)
Julieta Guevara Bautista	Coordinadora General de Asesores del Secretario de Educación Pública (SEP)
Alejandro de la Canal Knapp	Titular de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto (SEP)
Víctor Arredondo Álvarez	Titular de la DGES (SEP)
Calixto Mateos González	Titular de la Dirección General de Bachillerato (SEP)
Arturo Nava Jaimes	Titular de la Coordinación General de Universidades Tecnológicas (SEP)
Lauro Guzmán Osornio	Coordinador de Asesores de la SESIC (SEP)
Pablo Latapí Sarre	Asesor-investigador de la SEP
Eugenio Cetina Vadillo	Asesor de la SEP
Fernando del Río Haza	Asesor de la SESIC (SEP)
Carlos Bazdresch Parada	Director General del CONACYT
Gustavo Chapela Castañares	Director Adjunto de la Dirección de Investigación Científica (CONACYT)
Alejandro Mungaray Lagarda	Secretario Académico de la ANUIES
Antonio Gago Huguet	Director General del CENEVAL
José Sarukhán Kérmez	Rector de la UNAM
Julio Rubio Oca	Rector de la UAM
Miguel A. Correa Jasso	Secretario General del IPN
Víctor M. Romero	Rector de la Universidad de Guadalajara
José Doger Corte	Rector de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

ANEXO 4: CAMPOS EN LOS QUE, DE ACUERDO A LA OCDE, LAS REFORMAS ERAN MANIFIESTAMENTE NECESARIAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR MEXICANA.⁷⁷

El examen llevado a cabo por los examinadores de la OCDE menciona sobre la necesidad de que el sistema de educación mexicano flexibilizara la estructura general de los estudios que impartía: en vez de basarse solamente en ramas profesionales, debía diversificar las salidas de las formaciones superiores fundamentándose en la profesionalización de los empleos y de las personas que los ocupan, en virtud de lo siguiente:

- La aceleración del progreso técnico estaba llevando a una “revolución de la inteligencia”, en donde el saber no sólo se utiliza como medio para entrar en una carrera y acceder a una posición social de por vida, sino como un factor de producción, de adaptación y de competitividad.
- La globalización de la economía estaba conllevando a la conformación de grandes regiones, como la de América del Norte, donde se requería de cierta transparencia y movilidad de las mercancías, de las ideas y de las personas.

Dichos elementos, estaban teniendo implicaciones al nivel de la economía, para el mercado de trabajo y para los individuos. En el primer caso, estaba denotando una fuerte incertidumbre; en el segundo, estaba exigiendo una mayor flexibilidad y, en el tercero, estaba implicando la certeza de que, sea cual fuere la calidad de la formación inicial, a lo largo de su vida los individuos tendrían la necesidad de adaptarse al cambio y continuar aprendiendo. Por ello, la flexibilidad y movilidad aparecían en las nuevas realidades como palabras claves.

Asimismo, el examen menciona que la rigidez del sistema de educación superior no estaba permitiendo su adaptación a las nuevas realidades mundiales debido a 4 razones fundamentales:

- No estaba propiciando una distribución armoniosa de los estudiantes entre las distintas ramas (mientras que las formaciones en ciencias exactas y naturales acogían a menos del 2% de la población estudiantil en 1994, una tercera parte de los estudiantes se ubicaba en las ramas de contabilidad, derecho y administración).
- Su organización en ramas estrechamente profesionales, ya no se adaptaba a un mercado de trabajo que exigía la “profesionalización” de los empleos y de las personas que los ocupaban, porque se sustentaba en competencias personales y transversales (asumir responsabilidades, comunicar, trabajar en equipo, documentarse, razonar, etc.) por lo menos tanto como en conocimientos propios a una profesión o un sector de actividad.
- Las especializaciones llevaban a atolladeros trágicos (como en el caso de los estudiantes de la escuela normal que, luego de 4 años de formación, descubrían que no había ningún puesto disponible para ellos) ya que se le daba una excesiva importancia al título de licenciatura, y no había niveles de salida intermedios.
- Había un gran número de abandonos a media carrera, debido en gran parte a esa rigidez, y ello constituía un desperdicio humano del que habría que preocuparse más.

⁷⁷ OCDE (1998). *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México: Educación Superior*, pp.197-233

Por lo anterior, los examinadores de la OCDE consideraban necesario que el sistema de educación superior se flexibilizara tanto en las formaciones que impartía, como en la diversificación de los niveles y tipos de formación, y también en el paso de un nivel de calificación a otro, brindando a los estudiantes una formación a lo largo de toda su vida.

Para flexibilizar las formaciones, sugerían desarrollar en todas ellas una especialización progresiva, presentando de manera arborescente las formaciones dadas en un campo específico, con lo cual se obtendrían las siguientes ventajas:

- Se abrirían nuevas especialidades útiles a la economía sin por ello aumentar el número de carreras.
- Se podría avanzar en las universidades hacia un reagrupamiento de las escuelas profesionales en estructuras más pluridisciplinarias.
- Los maestros tendrían una ampliación de su campo de acción (que es el caso de las universidades que ya adoptaron una estructuración por departamentos).
- Habría un acercamiento de las escuelas normales y las universidades (porque la docencia es una carrera profesional entre otras).
- Habría una movilidad de los estudiantes en ambos sentidos.

Aunado a lo anterior, opinaban que en todas las formaciones deberían estar presentes conocimientos tales como el de informática, nociones de economía o lenguas extranjeras, y la aplicación de este principio podría darse bajo la forma de un tronco común que permitiera el encuentro de estudiantes de especialidades distintas.

Para introducir mayor flexibilidad en las formaciones, señalaban que se tenía que realizar una distribución modular en créditos, en donde la responsabilidad de la elección recayera sobre los estudiantes, para lo cual deberían contar con servicios de orientación previos. Dicho sistema de créditos, tendría numerosas ventajas ya que, ante todo, permitiría que la duración de los estudios dependiera del ritmo propio de cada estudiante y les permitiría ejercer paralelamente una actividad profesional. Asimismo, habría que facilitar la movilidad de los estudiantes tanto en el seno de la institución como en el ámbito nacional e internacional, para lo cual las universidades deberían ponerse de acuerdo sobre un reconocimiento recíproco de sus créditos, y ello supondría programas de estudios comparables y una confiabilidad en la evaluación de los conocimientos.

En cuanto a la diversificación de los niveles y tipos de formación, opinaban sería necesario que en México se desarrollaran calificaciones intermedias tanto en el nivel de educación media como en la educación superior, para la competitividad económica y la armonía social.

En la educación superior, se hacía conveniente que se desarrollaran formaciones de técnicos superiores con una duración de 2 ó 3 años con el fin de que su formación práctica y profesional les facilitara a los jóvenes diplomados obtener empleos calificados pese a las crisis económicas. Estas formaciones técnicas superiores, podrían organizarse de manera independiente de las otras modalidades superiores, pero también podían organizarse vinculadas con las universidades, como acontece en las Universidades Tecnológicas.

En vista de que para estos examinadores la eficacia de una economía moderna se basa en gran parte en los técnicos y cuadros medios, había que proponer a las clases medias estudios más realistas y accesibles. El desarrollo de estas calificaciones

intermedias podría ser, a mediano plazo, la oportunidad para México ya que, en particular, se adaptan mejor a las pequeñas y medianas empresas que constituyen lo fundamental de la trama económica mexicana.

En el nivel de educación superior, dicho incremento debía darse con un objetivo complementario que no redujera el número de licenciados pero que sí disminuyera considerablemente el número de las salidas sin diploma, y ofreciera nuevas perspectivas a esta clientela ampliada.

Para evitar los callejones sin salida y alentar la formación continua, en la educación superior se debían implantar primero, en colaboración con el mundo del trabajo, niveles de formación y de calificación que fueran reconocidos en las empresas y que tuvieran una fuerte imagen social. Luego, se debería facilitar la posibilidad de pasar de un nivel profesional a otro: de la capacitación, a una formación de técnicos-profesionales de nivel medio y, de ésta, al de técnico superior de nivel profesional, sin que se tratara necesariamente de las licenciaturas tradicionales, e incluso de éste a un posgrado.

El paso podría darse a través de una formación recurrente, es decir, tras un periodo de empleo. Así, se obtendrían ramas en las cuales se podría entrar a distintos niveles y, sobre todo, salir a diversos niveles. Ello, con el fin de tratar de conciliar el desarrollo de las calificaciones intermedias con la flexibilidad de las formaciones y la movilidad de las personas, insistiendo en la posibilidad de una formación a lo largo de toda la vida.

Como en las ramas que disponían de varios niveles de salida, la forma de aprendizaje no se conciliaba bien con la especialización progresiva, los examinadores sugerían definir los contenidos mediante una reflexión sobre lo que es el paso de un nivel de calificación a un nivel superior:

“...si en el caso de las profesiones liberales, como por ejemplo la medicina, consiste en una especialización y una profundización, en la empresa moderna se trata más bien de una ampliación del campo profesional para acceder a funciones de responsabilidad, de promoción de cuadros, de concepción y de decisión que exigen una extensión de la autonomía en el espacio y en el tiempo. Los formadores deben descubrir cómo apoyarse, para ampliar la competencia, sobre ciertos conocimientos y know-hows especializados, adquiridos en el nivel precedente. Estamos pues ante dos concepciones pedagógicas, una más deductiva, la otra más inductiva, que podrían caracterizar a instituciones diferentes: los institutos tecnológicos podrían desarrollar esta pedagogía inductiva, en formación inicial como en formación continua. En un caso como en otro, un sistema de créditos es útil siempre y cuando las reglas de elección y de sucesión de los módulos sean suficientemente firmes. Puede además decirse que un sistema modular facilita el compromiso entre la flexibilidad de los programas en el tiempo y la movilidad de las personas.”⁷⁸

Para fortalecer las relaciones de la educación superior pública con la sociedad, y evitar la preferencia por las instituciones privadas, los consejos de administración de dichas instituciones debían incluir a representantes de los medios exteriores.

A fin de que las formaciones profundizaran su vinculación con la economía, recomendaban cuatro direcciones a explorar, que se aplican prioritariamente a las ramas tecnológicas y de ingeniería, y más generalmente a aquellas que tengan importantes salidas en las empresas. Estas son las concernientes a los programas de estudio, a las instituciones y a sus componentes: el profesorado y los estudiantes.

⁷⁸ OCDE, Op.cit., pág. 202

En cuanto a los programas de estudio opinaban que, para que no siguieran teniendo una pertinencia fortuita (porque en la gran mayoría de los casos las ramas se definían y los programas se fijaban sin ninguna consulta con los socios económicos), y se vincularan con la economía, debería crearse en cada sector profesional un comité permanente de definición de contenidos, compuesto por profesores y representantes de todos los actores económicos (no sólo de las empresas más grandes), el cual tuviese poder de decisión, o al menos de propuesta al Subsecretario del ramo, aunque también sería útil integrar a los comités a otros socios sociales, como por ejemplo a las organizaciones sindicales de los diversos sectores de empleo.

Dichos comités, serían nacionales y tendrían la función de realizar un análisis de las necesidades y de las competencias requeridas por los sectores de empleo en los diversos niveles de calificación, por lo cual debían tener un carácter muy profesional, y las competencias necesarias podrían ser halladas tanto entre los profesores como entre las organizaciones patronales.

Asimismo, para que las formaciones profundizaran su vinculación con la economía, sugerían que las instituciones efectuaran trabajos para las empresas, en colaboración con ellas, para lo cual habría que suprimir las dificultades de orden reglamentario si es que existían.

En lo referente al componente docente de las instituciones, pensaban que una buena utilización de los puestos no permanentes consistiría en reclutar a personas que tuvieran un empleo en una empresa o una administración pública, con objeto de que enseñaran basándose en su experiencia profesional. Para los puestos permanentes de los institutos tecnológicos, sería preferente reclutar docentes que hubieran trabajado en empresas en un periodo suficientemente largo.

Por lo que toca al componente estudiantil, como muchos de ellos desempeñaban un trabajo remunerado paralelamente con sus estudios, y éste no se tomaba en cuenta para la organización de los estudios, lo que obligaba a algunos de ellos a cumplir con horarios inhumanos, sugerían que tales actividades debían organizarse dentro del marco de la formación y bajo supervisión de un tutor por ambas partes. Ello, favorecería un conocimiento recíproco entre instituciones formativas y empresas, permitiéndoles crear conjuntamente oficios y formaciones, conciliando las exigencias de corto plazo, en que funcionan las empresas, y de largo plazo, al que los planteles educativos son más sensibles. Además, dichos periodos de trabajo en empresas podrían ser integrados a la escolaridad de las ramas tecnológicas y tomados en cuenta para el diploma final. Como sería deseable extender esta práctica, para hacerla obligatoria, quizá se requeriría contemplar un estímulo financiero o fiscal para las empresas.

Los examinadores señalan que si han insistido mucho en los vínculos entre economía y empleo era porque, en este país en crisis, esta preocupación era la más manifiesta:

“...Las palabras cambio, modernización, transición, adaptabilidad, movilidad y flexibilidad son las que más a menudo surgen, y ya no se habla más que de desregulación, globalización, predominio de los “mercados”. No obstante, pensamos que dicho lenguaje, si bien hay que escucharlo y está tan extendido hoy que casi constituye un “pensamiento único”, está lejos de agotar la realidad. ¿Cambio del mundo de la economía y del empleo cuando toda persona, y quizá toda la sociedad, se concibe ante todo como una permanencia? ¿Globalización de los mercados, modernización, autopistas de la información, cuando tantos hombres y mujeres, en todos los países, nunca han salido de su pueblo o de su barrio? ¿Globalización de los mercados, cuando su preocupación, y tal cosa sucede también en México, es sobre todo qué comer al día siguiente?”⁷⁹

Por lo anterior, consideraban que la misión de la educación –y en particular de la educación superior- debía ser el servir como lazo de unión entre estos contrarios, garantizar un poco de coherencia para intentar conjurar la fractura social y reforzar la sociedad civil, lo cual no lograría por sí sola sino más bien llamando la atención hacia ciertos aspectos concretos de las relaciones entre la educación y la sociedad, sobre todo con los medios que no enviaban a sus hijos a la educación superior.

⁷⁹ OCDE, Op.cit., pág. 206

Dado que en México se sigue considerando el acceso a la educación superior como una esperanza de promoción social, la desigualdad en el acceso a dicho nivel de estudios debería estar más presente en la conciencia de la opinión pública, y un primer paso consistiría en disponer de estadísticas nacionales sobre el origen social de los estudiantes. Además, como la educación superior estaba siendo financiada básicamente por los poderes públicos, y por tanto por el conjunto de la población, la desigualdad de acceso podía también significar una injusticia financiera, la cual podía corregirse mediante becas de estudios bajo el principio de que cualquier joven que fuera reconocido como apto para ingresar a la educación superior no se viera impedido de hacerlo por dificultades financieras, pero ello implicará ampliar considerablemente un sistema de becas que, a 1994, era complejo y muy poco desarrollado.

A juicio de estos examinadores, el recurso para establecer un vínculo entre los 2 polos de la sociedad era el servicio social de los estudiantes, pero en México se estaba aplicando mal: era considerado como una medida meramente formal, o bien se confundía con un periodo de prácticas en una empresa (con frecuencia, del sector público) que tenía otra naturaleza y otro fin, o se reducía a actividades sin interés (por ejemplo hacer café para el jefe), o se prestaba en la propia institución de educación superior.

Por ello, era necesario redefinirlo para que se realizara entre los sectores más desprotegidos, y en su beneficio. Para tal efecto, había que destinarles un mínimo de recursos (es decir, pagarles mientras realizaban su servicio), formar a quienes lo dirigen, y determinar en el ámbito local los proyectos con los sectores que podrían beneficiarse de ellos. Así, se daría una oportunidad de trabajo conjunto entre las instituciones educativas y las administraciones estatales.

Como el desarrollo de las relaciones de la educación superior con la economía y la sociedad no tendrían ningún interés si no se diera conservando, mejorando y garantizando la calidad de la educación, esa “garantía”, era particularmente necesaria para que los títulos fueran reconocidos en el mercado de trabajo, y más generalmente para que las relaciones perduraran armoniosamente a lo largo del tiempo.

Dado que lo esencial es lo que finalmente saben los estudiantes, los conocimientos y competencias que han adquirido y en lo que luego se transforman, sobre todo en el plano profesional, deben ser 3 las medidas de calidad a considerar:

- La “eficiencia terminal”.
- El destino de los egresados.
- Los conocimientos y competencias de los estudiantes.

Para que la educación en México mejore la calidad de su eficiencia y la conserve, se debía crear un sistema de información que permita seguir a los estudiantes en forma individual, tomando en cuenta: a) las duraciones reales de los estudios, b) aquellos que efectivamente obtuvieron el título de licenciados, y c) a quienes aprobaron sólo la evaluación de resultados (egresados) sin haber satisfecho necesariamente las exigencias complementarias.

Asimismo, se debía conocer el destino de los egresados (evolución del empleo) tanto en el ámbito nacional como en el de las instituciones, ya que ello permitiría establecer una medida de calidad y era indispensable para cualquier prospectiva sobre la evolución de las formaciones.

Por lo que toca a la evaluación de los conocimientos y competencias de los estudiantes, se debían practicar exámenes en el que un equipo de docentes fuera responsable de la evaluación de todos los estudiantes de un mismo nivel, con el fin de que se adoptara una responsabilidad colectiva de su formación.

Un paso suplementario consistiría en disponer de referencias nacionales para los conocimientos y competencias de cada rama, y evaluar sobre esa base, para lo cual sugieren la colaboración de las comisiones de definición de contenidos y aprovechar la experiencia de otros países.

Igualmente sería necesario implantar un sistema de créditos con garantía de calidad para los diplomados, con el fin de que adquirieran confiabilidad en el mercado de trabajo, permitieran la movilidad de los estudiantes y, en particular, para favorecer la movilidad de los diplomados contemplada en el Tratado de Libre Comercio.

Para la obtención del título de licenciado, consideraban conveniente eliminar la exigencia académica de la tesis, ya que era un obstáculo más para la titulación y para acceder al posgrado. En su lugar y, para garantizar la calidad de las evaluaciones, sugerían exigir un excelente promedio en los exámenes o pasar un examen general de fin de estudios:

“Así pues, nuestra propuesta, inseparable del mejoramiento del contenido de las formaciones y de la confiabilidad de la evaluación, así como del desarrollo del acceso a los estudios de posgrado, sería renunciar, para el otorgamiento del título de licenciatura, fuera del servicio social, a cualquier exigencia posterior al último semestre de estudios. La Dirección General de Profesiones tendría menos carga de trabajo, sobre todo si se confiara más en las instituciones de educación más responsables del valor de sus diplomas, y podría quizá dedicarse a estudiar y dar a conocer las necesidades de las profesiones.”⁸⁰

Otro de los campos donde las reformas eran manifiestamente necesarias, estaba referido a que las instituciones y sus programas debían evaluarse a través de un sistema nacional de acreditación. Si bien en México existía una cultura de la evaluación, ésta se encontraba en proceso de conformación.

Al respecto indican que la idea de que debían evaluarse las instituciones de educación superior, y en particular de que tuvieran que autoevaluarse a partir de indicadores estándar, había ganado terreno en forma considerable en México tras la creación en 1990 de la Conaeva, sobre todo para impulsar la autoevaluación de las universidades, y de los CIEES para evaluar y “acreditar” los programas de formación. Asimismo, existían algunas instituciones, generalmente privadas, que habían pedido la acreditación de un organismo extranjero como la SACS (Southern Association of Colleges and Schools), y la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior había instituido un sistema de acreditación para la admisión de sus miembros, lo cual, a juicio de la OCDE, había sido un paso hacia la necesaria moralización de un sector privado donde coexistían lo mejor y lo peor. No obstante, consideraban que faltaba construir, a partir de ahí, un verdadero sistema de acreditación de las instituciones y de sus programas, por lo que habría que darle un aspecto internacional; en la evaluación interna de la educación superior, sería indispensable la participación de los representantes de los medios económicos.

Como los indicadores base para la evaluación serían la eficiencia, conocimientos adquiridos y destino de los diplomados, al comparar las instituciones sobre la base de tales resultados, se impondría cierta prudencia a causa de la diversidad de las poblaciones estudiantiles.

⁸⁰ OCDE, Op.cit., pág. 210

Dado que el valor de los estudiantes al ingreso era uno de los factores importantes de la calidad de los resultados, cada institución debía ser responsable de los estudiantes que reclutaba, para lo cual debía basarse en la constatación de una calidad medida por resultados, y también en la aplicación de una política que permitiera explicar los resultados y cómo mejorarlos.

Otro de los campos donde las reformas eran manifiestamente necesarias, está referido a que, aún cuando existieran acuerdos nacionales sobre salarios, hacía falta una política nacional en cuanto al personal docente, de investigación, administrativo y técnico para la evolución de la educación superior.

En cuanto al personal docente, sería deseable una política nacional que mejorara las posibilidades de movilidad entre las instituciones con el fin de que incrementen su calidad y eviten la “endogamia” académica.

Asimismo, para garantizar los vínculos con la economía, y relevar a los docentes reclutados en masa durante el decenio de 1970, recomendaban una política nacional para que:

- Toda nueva contratación de eventuales estuviera reservada a profesores que tuvieran otro empleo fuera de la enseñanza, pero que estuviera vinculado con su formación.
- Quienes impartían docencia satisfactoriamente desde hacía largo tiempo, sin llenar este requisito, se les propusieran puestos permanentes a cambio de una formación complementaria.
- Las contrataciones de nuevos docentes permanentes estuvieran reservadas a personas titulares de un doctorado o que hubieran adquirido una maestría e iniciado la preparación del doctorado; en este último caso, la contratación sólo se haría por el tiempo necesario para la obtención del doctorado, pero se daría tiempo al profesor para lograrlo y adquirir un complemento de formación pedagógica. Estas medidas, exigirían desarrollar los estudios de maestría y, sobre todo, de doctorado.
- Se les diera tiempo a los docentes vigentes para perfeccionarse, lo cual implicaría una administración más eficaz de la enseñanza y que se les disminuyeran los horarios de clase. Para ello, podría celebrarse con dichos profesores acuerdos formales que previesen las actividades a realizar, el tiempo dedicado y eventualmente los sobresueldos otorgados o la promoción contemplada, para lo cual las instituciones debían desarrollar un sistema de promociones transparente, que estuviera vinculado más a una evaluación. Como a juicio de los examinadores de la OCDE, la adquisición de un título académico no es la única manera de perfeccionarse, sugerían que no se hiciera pensar a estos profesores que se desprecia su experiencia docente por no ser maestros o doctores pero que, para garantizar su perfeccionamiento, debían adquirir una formación de tipo pedagógica (de la modernización de los métodos de enseñanza y de aprendizaje) para impartir sus las clases y, para ello, las instituciones podrían crear unidades de formación y de investigación en educación, como el Centro de Didáctica fundado en 1969 por la UNAM.
- Se privilegiara el trabajo en equipo, que resultaba deficiente en las instituciones educativas mexicanas, para lo cual se podrían crear bonos que, en vez de que fueran determinados con base en el desempeño individual (como el SNI), estuvieran destinados a un equipo que presentara un proyecto para aumentar el rendimiento de su trabajo con los estudiantes, que luego probara haber alcanzado sus objetivos.

- Como la investigación garantiza también un perfeccionamiento, se deberían crear equipos de docentes-investigadores que distribuyeran su tiempo entre ambas actividades mediante la liberación de tiempos y de medios de investigación, así como revisar la separación de las estructuras de investigación y de enseñanza. Con ello, la influencia de la investigación sobre la educación superior no sería débil.

En lo tocante al personal no docente, consideraban que era necesaria una política nacional que hiciera que las instituciones tuvieran la responsabilidad de organizar formaciones de perfeccionamiento, manejadas por docentes, cuadros administrativos y técnicos. Recíprocamente, se daría la participación de estos últimos en las actividades de los estudiantes, como docentes de tiempo parcial en su especialidad profesional, lo cual podía ser para ellos una oportunidad de renovación. Por último, los rectores, directores y sus equipos deberían también recibir una formación en lo referente a las técnicas administrativas de las instituciones, organizadas al nivel nacional o incluso internacional, como la que propone dicha organización en el Programa sobre Administración de la Educación Superior.

Como todo lo mencionado anteriormente exigiría la aplicación de recursos financieros complementarios (para el desarrollo de proyectos prioritarios, incrementar los salarios del personal y el equipamiento de salones de clases, laboratorios y bibliotecas, entre otros), y la mayor parte de éstos proviene del erario público, sobre todo del gobierno federal, debían buscarse nuevos recursos mediante un acercamiento de las relaciones con la economía y la sociedad.

De lo hasta aquí señalado, a los examinadores de la OCDE les parece que la cuestión fundamental es la relación de la educación superior con la sociedad y, particularmente, con la economía ya que, en el periodo de transición que vive México, es necesario que la educación acompañe el cambio social y económico, y busque evitar sus efectos perversos:

“... Es en gran medida en función de su pertinencia respecto de la sociedad como podrá ser definida y juzgada la calidad de la propia educación...(la cual) se finca en la competencia, la motivación, el dinamismo y la energía de los docentes. Para darles la categoría social, la remuneración y la formación necesarias, hay que disponer de recursos financieros suficientes...son las relaciones de la educación con la sociedad y su calidad reconocida las que permitirán esperar un indispensable aumento de semejantes recursos. Hemos mostrado además que para responder mejor a las necesidades sociales y económicas, hay que introducir en el sistema más flexibilidad y adaptabilidad, y disminuir su fragmentación y complejidad.”⁸¹

Por tanto, piensan que sería necesario reorganizar la educación superior mediante la adopción de un nuevo sistema educativo basado en un método inductivo:

“...nadie sabe si existe un sistema ideal, adaptado a la sociedad futura hacia la cual conduce la transición actual...(sin embargo)...no es en el pasado donde podremos hallar modelos. En un periodo de cambio tan acelerado, la sociedad debe aprender y adaptarse. La educación superior puede contribuir a la evolución social, a condición de que ella misma se involucre en ese proceso de aprendizaje colectivo...Un proceso, pues, y no una reforma decidida de una vez por todas. Es por ello que hemos propuesto en este capítulo, más que medidas definidas desde arriba, un método inductivo; más que transformaciones estructurales, direcciones de cambio, inspirándonos en ideas y experiencias de que hemos tenido conocimiento.”⁸²

Entre las direcciones de cambio a reflexionar para tal efecto, estaban los principios tradicionales como la libertad de cátedra y la autonomía, que debían referirse más al “cómo” que al “por qué”, cuya definición dependía de otras instancias externas a la ES. Asimismo, la reflexión debía también abordar las relaciones entre las instituciones públicas y privadas, y la federalización.

⁸¹ OCDE, Op.cit., pág. 218

⁸² Ibid

La reflexión en cuanto a la libertad de cátedra debía girar en torno a que, si bien era una característica de la profesionalización de los docentes (una evolución donde la aplicación de reglas preestablecidas cede el lugar a estrategias orientadas por objetivos y una ética), ello no significaba el individualismo, el rechazo de cualquier orientación ni el rechazo a rendir cuentas.

Por lo que toca a la autonomía, debía reflexionarse que, si bien las universidades autónomas lo eran estatutariamente y de hecho, lo cual les permitía una necesaria libertad intelectual y una gran flexibilidad, también podía llevarlas a descuidar su contexto económico y social para replegarse sobre sus problemas internos, lo que hacía perder la justificación de esa flexibilidad.

Asimismo sugería reflexionar sobre los institutos tecnológicos que, si bien dependían en gran medida del poder central, sobre todo para sus programas, lo cual favorecía la movilidad de los estudiantes y los diplomados en todo el país, no tenían la posibilidad de tomar en cuenta su contexto económico local o regional.

Dado que la educación superior en México contaba con 2 subsistemas diferenciados, la dirección a seguir debería ser la de un acercamiento prudente de las situaciones, que permitiera sumarlos, pero consideraban que los institutos tecnológicos debían tener un desarrollo prioritario.

En lo referente a las escuelas normales, la reflexión debía girar en torno a que aún no estaban integradas a la educación superior, además de que parecían estar perdiendo impulso tanto por su tamaño pequeño como por su separación de las otras instituciones, y ello había implicado un cierto aislamiento para su personal. Por tal motivo, sugerían 3 direcciones a explorar: a) reagruparlas en instituciones multipolares, b) adscribir las a alguna universidad como una escuela profesional entre las otras, c) organizar un reclutamiento en el transcurso de las carreras.

Como la reflexión en torno a la evolución de la educación superior no podía descuidar el lugar que tenían en ella las instituciones privadas, debía remitirse a la calidad de su enseñanza ya que se les daba reconocimiento de manera excesivamente laxa. Por otro lado, era necesario recapacitar sobre el abismo que existía entre las mejores instituciones privadas y numerosas instituciones públicas en términos de prestigio y de apertura al empleo, por lo que habría que buscar un acercamiento, sobre todo utilizando financiamientos estratégicos dirigidos tanto a unas como a otras.

Finalmente, otro de los temas a recapacitar era el de la federalización que, a juicio de estos examinadores, constituía uno de los medios para conciliar una flexibilidad local con reglas nacionales en el marco de las relaciones con la sociedad, que rodea a las instituciones.

Sin embargo, consideraban que un proceso de aprendizaje como el que debía emprender la educación superior no podía tener éxito salvo si se garantizaba su conducción y continuidad a través de los poderes públicos:

“...esto es sin duda lo que ha faltado en el periodo de crecimiento. Es el papel de los poderes públicos, en el ámbito federal y en el de los estados, asegurar tal conducción y su continuidad en el tiempo; disponen para ello del instrumento presupuestario. Habría todavía que reflexionar en las condiciones de conducción, asociando planeación, adjudicación de recursos, evaluación y también circulación de la información...”⁸³

Ello porque, para los examinadores de este organismo internacional, conducir el sistema era llevar a los actores a actuar en un sentido convergente: el de una política nacional que convenía definir a fin de que las formaciones media y superiores respondieran a las necesidades del país.

Como el problema era saber cómo asociar a esos actores (gobierno federal, Federación, estados, instituciones, sociedad y sectores económicos) para definir y luego aplicar una política, había que determinar sin tabúes lo que dependía de unos y otros:

“Ciertamente se da una competencia entre las instituciones de educación superior. Se da en primer lugar por los estudiantes. Pero en el sector público no son esos clientes quienes pagan, o casi no pagan. Y además, la situación no es de abundancia de lugares de oferta, sino más bien de escasez de modo que los estudiantes no eligen, sino que son más bien objeto de elección por

⁸³ OCDE, Op.cit., pág. 220

parte de las instituciones, a excepción de los más afortunados, que se dirigen al sector privado, y quizá de los mejores en el sector público. Todo ello no favorece la equidad y resulta cada vez menos aceptable para la sociedad...Las instituciones públicas también compiten por los medios financieros adjudicados por la Federación y por el estado del que dependan, que proveen casi todo su presupuesto: es el límite de su autonomía. Esta competencia se intensifica en épocas de escasez de recursos. Sin embargo, no por ello se trata de un mercado, ya que el financiador es único y sus motivaciones están lejos de buscar solamente un servicio al mejor precio. Durante mucho tiempo, pagó sin ejercer ningún derecho de fiscalización. Hoy en día, los responsables de las instituciones se quejan de que las decisiones financieras se tomen según reglas que no entienden, que estarían más bien vinculadas con las costumbres históricas o con el peso político de unos y otros. En resumen, esta competencia no les ayuda a progresar. En los últimos años, no obstante, el gobierno federal ha comenzado a introducir estímulos en algunos aspectos, a través del Fomes, ...”⁸⁴

Por lo anterior indican que, más que hacer jugar la competencia, se trata de armonizar los esfuerzos de todas las instituciones en direcciones precisas, de concentrar medios en las prioridades nacionales, y de poner en práctica ajustes estructurales: “...ésas han de ser las principales responsabilidades federales en los años venideros...”⁸⁵

Sin embargo, para ello, el sentido que tiene el término “conducción” no tiene una connotación demasiado directiva porque se trata de “...respetar los proyectos y las iniciativas de las instituciones, e incluso suscitarlas, alentarlas y ocuparse de su difusión, siempre y cuando sus objetivos y resultados sean conformes a la política nacional...”⁸⁶

En esta responsabilidad, que deberá ser cada vez más estratégica, ven esbozarse 2 niveles de los cuales hablaremos a continuación: la definición de una política, que exige en primer término una concertación permanente entre todos los actores, y su aplicación, donde es importante distinguir las responsabilidades de cada uno de ellos.

Una condición previa para definir una política era disponer de conocimientos sobre los cuales fundamentarla y, en México, sólo se disponía de estadísticas completas sobre la matrícula de educación básica, mientras que la información sobre educación superior parecía más limitada y con menor certeza, con variaciones importantes según las fuentes, situación que se debe en parte a la autonomía universitaria que conduce a organizaciones pedagógicas variadas y a dificultades de recopilación de información.

Uno de tales conocimientos era contar con estudios estadísticos y prospectivos, para lo cual sería necesario:

- Recabar información y elaborar estudios relativos a las tasas de transferencia al final de cada año, los flujos y las trayectorias, para lo cual no es necesario recopilar cifras exhaustivas ya que puede bastar con el seguimiento de muestras representativas. Ello, con el fin de conocer la trayectoria de los estudiantes, los abandonos, los cambios de campo de estudios, las transferencias entre la educación media y superior, y el número total de candidatos al ingreso a la educación superior.
- El establecimiento de un observatorio de las relaciones formación/empleo como una prioridad, con el fin de disponer de información sobre el origen social de los estudiantes titulados y no titulados, así como su destino en el empleo.
- Que la SEP estableciera previsiones sobre el reclutamiento de maestros de educación básica.

⁸⁴ OCDE, Op.cit., pág. 223

⁸⁵ Ibid

⁸⁶ OCDE, Op.cit., pág. 224

- Establecer estadísticas globales sobre el empleo de los fondos, y las contradicciones entre las distintas fuentes, con el fin de conocer los montos globales destinados a la educación superior y su variación en el tiempo.

Para estos examinadores, la planeación y la estrategia sólo serían posibles si existía una unidad de estudios estadísticos y prospectivos cuya competencia e independencia no pudieran estar bajo sospecha. Una prefiguración de esa unidad de estudios podría ser el Sistema Nacional de Información sobre la educación superior, que asocia actualmente a la SEP y la ANUIES.

Dicho sistema, debería reunir en su seno el dominio de la herramienta informática y estadística, una experiencia de las cuestiones de empleo, el análisis de las tendencias y aspiraciones sociales, y una visión amplia de las misiones de la educación. Además, debería poder suscitar estudios realizados por equipos de investigación porque, si bien la investigación educativa estaba muy viva en México, la parte dedicada a la educación postobligatoria era insuficiente.

Sin embargo, señalan que los estudios estadísticos y prospectivos eran sólo una base: también se necesitaba disponer de un sitio donde se realizara la concertación y planeación de la política nacional, para lo cual podría considerarse el establecimiento de un Consejo Nacional competente para el conjunto de la educación postobligatoria.

Sus objetivos, serían una evaluación global y una planeación estratégica, a un plazo de diez años y continuamente reactualizada, sobre todo en materia de flujo de estudiantes por grandes sectores, de personal, de medios financieros y de orientaciones más cualitativas. Asimismo, necesariamente tendría que ocuparse en el extremo de la salida del sistema, de la inserción profesional. Además, podría ser competente para la investigación, o trabajar en colaboración con actividades paralelas realizadas en este campo. Su composición, sería tripartita:

- Personalidades nombradas por el Presidente, provenientes de la ES y de la sociedad, sobre todo de organizaciones patronales y de asalariados.
- Representantes elegidos por los estados.
- Miembros del gobierno federal.

Se ubicaría en la Presidencia, pero el mandato de sus miembros designados no coincidiría con el del Presidente. Tal organismo podría adquirir gran autoridad, aún cuando no tuviese poder de decisión y sus propuestas e informes se presentaran al Presidente y fuesen discutidos periódicamente por el Congreso.

Una de sus primeras tareas podría consistir en preparar una ley-marco que precisara las misiones de la educación superior, los grandes objetivos a alcanzar y algunos principios de organización en el nuevo contexto económico y político.⁸⁷

Sin embargo, su eficacia exige todo un trabajo de estudio y de preparación entre diversos participantes, principalmente en los estados:

⁸⁷ Hay que recordar que en el artículo tercero de la Constitución mexicana la educación superior no se menciona sino en un inciso, y la educación media superior no figura explícitamente; del mismo modo, la Ley General de Educación no trata prácticamente estos niveles, de no ser en lo concerniente a la formación de maestros de educación básica.

“...cada uno debería preparar su propia planeación y podrían crear un ámbito para discutir juntos sobre sus políticas de educación superior y examinar sus relaciones con la Federación en ese terreno.”⁸⁸

Aunque los examinadores mencionan que no les compete pronunciarse en forma precisa sobre las orientaciones de la planeación y en lo relativo a la matrícula de escolares y estudiantes universitarios, sugieren los siguientes principios generales que recogían ideas y recomendaciones de las personas que entrevistaron durante sus 2 estancias en México:

- Para la licenciatura, buscar un aumento de la matrícula a mediano plazo, pero controlándola mediante pruebas de calidad al ingreso y a la salida, velando simultáneamente porque disminuya en forma sensible el número de abandonos y acompañándola de los recursos necesarios en materia de personal calificado y de medios financieros.
- Para el posgrado, acrecentar la matrícula de las maestrías y los doctorados de manera que se puedan reclutar los candidatos en la educación superior y entre los miembros del personal en funciones.
- En la educación superior, desarrollar prioritariamente los institutos y las universidades tecnológicas, implantar y desarrollar niveles de salida intermedios.
- Establecer un plan de reclutamiento de maestros de educación básica y tomarlo en cuenta para el ingreso en las escuelas normales.

Un Consejo Nacional, con el respaldo de la unidad de estudios estadísticos y prospectivos, debería por tanto poder proponer una política de largo plazo, aprobada después por las autoridades federales. Habría entonces, que impulsarla y ponerla en práctica.

Como la situación es muy distinta según se trate de la educación media o superior, propone la implantación de 2 sistemas diferenciados:

- Para la educación media, como la autonomía de las instituciones no tiene ninguna justificación, recomienda crear un sistema nacional con sus características propias, como existe en los demás países.
- Para la educación superior, debe respetarse la autonomía pero habrá de ser redefinida: debe ejercerse en el marco de la política fijada al nivel federal.

Por lo que se refiere al sistema de educación superior y sus mecanismos de conducción, consideran que si bien la autonomía era una oportunidad en un periodo en el que la inventiva era particularmente necesaria, el concepto no era inmutable sino que debía adaptarse a un contexto y a objetivos nuevos, en particular para mejorar la equidad y facilitar la movilidad de los estudiantes y del personal, la circulación de las ideas y el respeto por la política nacional. En este sentido, por ejemplo, no debería llegarse a una situación en que la nación considerase necesario un crecimiento de los flujos de estudiantes, aunque cada universidad decidiera disminuir sus admisiones.

Conforme a dichos examinadores, de lo que se trata es de constituir un verdadero sistema diferenciado, pero evitando fronteras que impidan cualquier clase de movilidad y hagan difícil una conducción eficaz.

⁸⁸ OCDE, Op.cit., pág. 227.

Para ello, proponen no tanto aportar modificaciones jurídicas importantes pero sí definir algunas orientaciones de reforma:

- Hacer que todas las instituciones públicas y, en particular los institutos tecnológicos, sean más autónomas en su administración.
- Acercar las escuelas normales al resto de la educación superior.
- Hacer progresar las universidades públicas y alentarlas a entrar en las políticas nacionales.
- Favorecer la participación de las instituciones privadas en esas mismas políticas, y hacer más rigurosos sus procedimientos de reconocimiento.

Para estos examinadores, debería avanzarse hacia una verdadera red de instituciones diferenciadas, algunas de las cuales pueden desempeñar un papel específico al servicio del conjunto.

La idea de diferenciación no sólo se refiere a distinciones de orden jurídico o administrativo, sino que se aplica también a la orientación de las actividades de cada institución. Por ello, hubieran deseado que las formaciones fueran más diferenciadas: que algunas de ellas tuvieran un carácter más práctico y profesional, mientras que otras, una orientación más académica. Igualmente en lo relativo a la investigación, habría que velar porque se preservara y acrecentara la movilidad de las personas e ideas.

En cuanto a la formación de una verdadera red de instituciones diferenciadas, consideran que necesitaba ser conducida en el sentido de suscitar y sostener las iniciativas que fueran en el sentido de la política nacional, y luego permitir su difusión. Para ello, la principal responsabilidad de la SEP en materia de educación superior deberá ser garantizar la coherencia de dicha red.

Con la instauración de un sistema sin fronteras, va la recomendación de que una sola subsecretaría se ocupe del conjunto de la educación superior y tecnológica, eventualmente de las escuelas normales, y sea la interlocutora de todas las instituciones, incluyendo las universidades federales.

Asimismo, opinan que la unidad del sistema conlleva la existencia de instrumentos de conducción comunes como por ejemplo:

- La evaluación de las instituciones.
- La acreditación de los programas y de las instituciones, que debe tomar como referencia las grandes líneas de la política nacional.
- La información para diversos actores, incluyendo a los ciudadanos en general, a partir sobre todo de una unidad de estudios estadísticos y prospectivos.
- La atribución de medios financieros.
- La conclusión de un acuerdo formal plurianual individualizado entre cada institución y los poderes públicos, que prevea cómo la institución pondrá en práctica la política nacional.

Semejantes interacciones, plantean los problemas de la adscripción administrativa y financiera de los organismos de evaluación, de las agencias de acreditación y de la unidad de estudios estadísticos y prospectivos. Adscribirlos tan sólo a la SEP, podría arrojar una sombra de duda sobre su independencia: podrían ser instituidos y actuar, con gran autonomía, bajo la autoridad conjunta de la SEP y del consejo nacional de la educación postobligatoria, cuya creación proponen.

En cuanto a la distribución de los recursos federales destinados a la educación superior, consideran esencial que el subsidio básico se calcule según reglas aritméticas del conocimiento público, que deberán ser las mismas para todas las instituciones públicas:

“...entre los elementos elegidos debería introducirse la matrícula estudiantil y los resultados en términos de titulados, pero sólo se tomarían en cuenta las formaciones acreditadas. Naturalmente, somos conscientes de que no es posible proceder con variaciones brutales, dado el peso que tienen en los presupuestos los sueldos del personal, pero ello no debería impedir la claridad.”⁸⁹

Para la segunda parte, donde por el contrario no existen reglas automáticas, sugieren que, más que dar pie a una convocatoria de ofrecimientos anual con base en capítulos rígidos, se prevea un acuerdo formal plurianual celebrado con la institución, el cual podría contener 3 secciones: la primera, para recapitular los servicios específicos prestados por la institución (es ahí donde, por ejemplo, se tomaría en cuenta la existencia en la UNAM de la Biblioteca Nacional); la segunda, por la cual la institución se comprometería a implantar ciertas medidas vinculadas con la política nacional de ES; la tercera, para respaldar proyectos emanados de la institución. Al término del acuerdo formal, se haría una evaluación antes de celebrar uno nuevo.

Este tipo de acuerdo y el financiamiento correspondiente, también deberían estar abiertos a las instituciones privadas, pero todo ello sólo sería posible haciendo crecer esta segunda parte del presupuesto en relación con la que se dedica a los subsidios básicos: “...tal cosa justificaría un aumento del presupuesto global en educación superior, consagrado por completo a la contratación, de manera análoga a lo que ya se hizo en 1989.”⁹⁰

Dado que los estados están asociados al financiamiento, pero de manera extremadamente diversa, habría que desarrollar la parte de los estados: el subsidio federal básico debería ser independiente de lo que aporta el estado donde se ubique la institución. En cuanto al acuerdo plurianual, el estado en cuestión podría ser parte de él y aportar su contribución. Tales modalidades permitirían a cada estado impulsar una coordinación entre las instituciones establecidas en él. Sin embargo, sugerían ser prudentes acerca de estos aspectos vinculados con la federalización, ya que tales propuestas sólo tendrán carácter realista si los estados disponen de recursos propios sobre los cuales decidan libremente.

En vista de que la aplicación de la política de educación superior se dará en última instancia en las instituciones, consideran primordial la calidad del funcionamiento interno de las instituciones de educación superior, aunque su organización, gobierno y administración presenten una gran variedad en función del tipo y el tamaño.

⁸⁹ OCDE, Op.cit., pág. 231

⁹⁰ OCDE, OP.cit., pág. 232

Para ello, sugieren que, en la aplicación del proyecto, se utilicen los mismos instrumentos de conducción. Es decir:

- Una evaluación previa y posterior a la construcción del proyecto.
- La acreditación de los programas y de las unidades de estudio y de investigación, por un organismo exterior a la institución y con la participación de personas externas al medio académico.
- Que cuenten con sistemas de información en cuanto al seguimiento de los estudiantes tras su titulación, así como en materia presupuestal o contable, sobre los estudiantes en activo y los estudiantes potenciales.
- Tengan claridad sobre la distribución de los recursos financieros y humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Villanueva, Luis F. (1996). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Albrecht, D. y Ziderman, A. (1993). *Funding mechanisms for higher education: financing for stability, efficiency and responsiveness*, Washington, D.C.: World Bank discussion papers, No. 153.
- Allende, C., Díaz Hernández, G. y Gallardo Vallejo, C. (1998). *La educación superior en México y en los países en vías de desarrollo desde la óptica de los organismos internacionales*, México: ANUIES.
- ANUIES (1992). *Reunión internacional de reflexión sobre los nuevos roles de la educación superior a nivel mundial. El caso de América Latina y el Caribe*, México: ANUIES, Enero.
- ANUIES y CUPIA (1998). “Declaración de San Luis Potosí sobre autonomía universitaria.” México: *Confluencia*, año 6, No. 65, julio.
- ANUIES (1998). “Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI; visión y acción”, México: *Confluencia*, número 68, octubre.
- ANUIES (1999). “IX Reunión extraordinaria de la Asamblea General de la ANUIES”, México: *Revista de la Educación Superior*, núm. 75, julio-septiembre.
- ANUIES (2000). *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo: una propuesta de la ANUIES*, disponible en la página electrónica de la Asociación.
- Arredondo Galván, Víctor M. (1995). “El dilema entre la calidad y el crecimiento de la educación superior”, en Esquivel Larrondo, Juan Eduardo (coordinador). *La universidad hoy y mañana*. Perspectivas Latinoamericanas, México: CESU/ANUIES.
- Banco Mundial (1996). *De la planificación centralizada a la economía de mercado: informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, D.C.
- Barnett, Michel N. y Finnemore, Martha (1999). “The politics, power, and pathologies of international organizations”, en *International organizations*, 53, 4, Autumn.
- Bernfeld, Siegfried (1975). *Sísifo o los límites de la educación*, Buenos Aires: Siglo XXI, primera edición.
- Betancur, Nicolás (1995). *El Estado evaluador en la educación superior*, Montevideo: documento del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, septiembre.
- Bobadilla Martínez, J. (1997). “El examen de la OCDE sobre la política mexicana de educación superior”, en Mungaray y Valenti (eds.), *Políticas públicas y educación superior*, México: ANUIES.
- Bottani, Norberto (1998). “Los indicadores educativos de la OCDE: objetivos, límites y procesos de producción”, México: *Perspectivas*, Vol. 28, No. 1 (105), enero-marzo.

- Brunner, José J., (1993). “Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato”, en Hernán Courard (ed), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Chile: Flacso.
- Brunner, José J., (2002). “Peligro y promesa: educación superior en América Latina”, en López Segre y Maldonado, *Educación superior latinoamericana y organismos internacionales. Un análisis crítico*, Cali: Universidad de San Buenaventura.
- Castaños Lomnitz, Heriberta (1998). “El debate en torno a la educación superior en México: crisis y oportunidad”, México: *Momento Económico*, No. 95, enero-febrero.
- Cavero González, Adrián (1992). “La política científico-tecnológica en México”, en *La cultura científico-tecnológica nacional: perspectivas multidisciplinarias*, México: IIS-UNAM.
- Chávez Hoyos, Marina (1998). “Pertinencia social de las instituciones de educación superior. Comentarios al análisis y las recomendaciones de la OCDE”, México: *Momento Económico*, No. 95, enero-febrero.
- Ceneval (s/f). *¿Qué es el Ceneval?*, disponible en la página electrónica de este Centro.
- CEPAL/UNESCO (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- CIEES (s/f). *¿Qué son los CIEES?*, disponible en www.ciees.edu.mx
- Comisión del Colegio Académico de la UAM (1998). *Selección de documentos sobre el examen general para el egreso de la licenciatura-EGEL*, disponible en www.uam.mx
- CONACYT (2002). *Guía del programa integral de fortalecimiento del posgrado*, disponible en la página electrónica de este Consejo.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1978). *Ley para la Coordinación de la Educación Superior*.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1993). *Ley General de Educación*.
- COPAES (s/f). *Principios del COPAES*, disponible en www.copaes.org.mx
- Cox, Cristian (1993). “Políticas de educación superior: categorías para su análisis”, en Hernán Courard (ed), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Chile: Flacso.
- De Allende, C.M., Díaz Hernández, G., y Gallardo Vallejo, C. (s/f). *La educación superior en México y en los países en vías de desarrollo, desde la óptica de los organismos internacionales*, disponible en <http://azul.bnct.ipn.mx>
- De Allende, Carlos María (1992). “Consideraciones acerca de la calidad de la educación”, México: *Revista de la Educación Superior*, Vol. 21, No. 2 (92), abril-junio.
- Dertthick, Martha (1972). *New Towns In-Town: Why a Federal Program Failed*.

- Didriksson, Axel (1993). *La universidad del futuro. Un estudio sobre las relaciones entre la educación superior, la ciencia y la tecnología en los Estados Unidos, Japón, Suecia y México*. México: CISE-UNAM.
- Didriksson, Axel (1995). “La educación superior desde las perspectivas del cambio global”, en Muñoz García, H. y Rodríguez Gómez, R. (coordinadores). *Escenarios para la universidad contemporánea*. México: Pensamiento Universitario, CESU, 3ª. Época, No. 83.
- Didriksson, Axel (2002). “La mutación del conocimiento moderno: El currículo oculto de la universidad en América Latina”, en López Segre y Maldonado (eds.), *Educación superior latinoamericana y organismos internacionales. Un análisis crítico*, Cali: Universidad de San Buenaventura.
- Drucker, Peter F. (1992), *Las nuevas realidades*, México: Editorial Hermes, segunda reimpresión.
- Estados Unidos Mexicanos (1994). “Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos”, México: *Diario oficial de la federación*, Tomo CDXC No. 3, 5 de julio.
- Fuentes, O., et.al (1991a). “El sentido de la evaluación institucional. Un debate”, en *Universidad Futura*, núms. 6-7, México: UAM-A.
- Gago Hugué, Antonio (2000). “El Ceneval y la evaluación externa de la educación en México”, en *Revista electrónica de investigación educativa*, 2, disponible en www.redie.ens.uabc.mx/
- Galloway, Jonathan (1992). “Procesos de globalización: ¿industrias globales?”, en *Revista mexicana de sociología*, México: IIS-UNAM, 2/92.
- Garduño R., y Muñoz A., (2000). “El Poli, de plácemes: enviará Fox iniciativa de ley para su autonomía”. México: *Periódico La Jornada*, 13 de diciembre.
- Garrocho, Jordi Montserrat (1997). “La financiación de la enseñanza superior en los países de la OCDE. Tendencias y Modelos”, España: *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 14, mayo-agosto.
- Guevara González, Iris (1998). “La OCDE y la educación superior”, México: *Momento Económico*, No. 95, enero-febrero.
- Guevara Niebla, Gilberto (1992). *La catástrofe silenciosa*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Hajnal, Meter I. (1997). *International information. Documents, publications, and electronic information of international government organizations*, Englewood, Colorado: Libraries unlimited.
- Henry, M., Lingard, B., Rizvi F., y Taylor, S. (2001). *The OECD, Globalisation and education policy*, Pergamon.
- International Standard Organization (s/f). *Sistemas de aseguramiento de la calidad*, disponible en <http://www.usuarios.intercom.es>

- Irizar Rojas, J.A. y Mejía Martínez, A. (1995). "Políticas educativas del Estado mexicano en educación superior", en *Políticas y acciones de la formación docente en México*. México: Centro de Investigaciones y Servicios Educativos-UNAM, primera edición.
- Kratochwill, F. y Ruggie J. (2001). "International organization: A state of the Art on an Art of the State", en Martin, L. Y Simmons, B. *International institutions. An international organization reader*, Boston: The MIT Press.
- Latapí Sarre, Pablo (1996). "Acuerdos y desacuerdos con la reseña de la OCDE", México: *Revista de la Educación Superior*, Vol. 25, No. 2 (98), abril-junio.
- Levy, Daniel C. (1995). *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*, México: UNAM/CESU-Flacso-Porrúa.
- Levy, D.C. (1996). *Building the third sector: Latin America's private research centers and nonprofit development*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Levy, D.C. (2003). *To export progress. The golden age of university assistance in the Americas*, Albany: State University of New York (SUNNY-Albany), documento no publicado.
- López Segrera, F. y Maldonado, A. (2002). *Educación superior latinoamericana y organismos internacionales. Un análisis crítico*, Cali: Universidad de San Buenaventura.
- Lourau, René (1975). *El análisis institucional*, Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Loyo, A. (1995). "La importancia estratégica de los organismos internacionales en la modernización educativa", en Cordera Campos y Pantoja Morán (eds.), *Políticas de financiamiento a la educación superior en México*, México: CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- McGann, J.G. y Weaver, R.K. (2000). *Think tanks and civil societies: catalysts for ideas and action*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Maldonado, Alma (2003). "Organismos internacionales a partir de 1990 en México", en Patricia Ducoing Watty (coord.), *Sujetos, actores y procesos de formación. Tomo I: Formación para la investigación. Los académicos en México. Actores y Organizaciones*, México: SEP/CESU.
- Malo, S. y Velázquez Jiménez, A. (1998). *La calidad en la educación superior en México. Una comparación internacional*, México: Coordinación de Humanidades/Miguel Ángel Porrúa.
- Marsiske, Renate (1996). *Desafíos de la universidad contemporánea: los casos de Alemania, Estados Unidos y América Latina*, México: CESU.
- Marín Ibañez, R. (1983). *Organismos internacionales de educación: UNESCO, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Consejo de Europa, Oficina de Educación Iberoamericana*, Madrid: Dykinson.
- Martin, L. y Simmons, B (2001). *International institutions. An international organizations reader*, Boston: The MIT Press.

- Mendoza Rojas, Javier (1987). *Política del Estado hacia la educación superior, 1983-1988*, México: Nueva época, CESU-UNAM, No. 68.
- Mendoza Rojas, Javier (2002). *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, Colección problemas educativos de México. México: CESU-UNAM-PORRUA.
- Neave, Guy (1990). “La educación superior bajo la evaluación estatal. Tendencias en Europa Occidental”, México: *Universidad Futura*, vol. II, núm. 5.
- Ness, Gayl D. y Brechin, Steven (1998). “Bringing the gap: international organizations as organizations”, *International organizations*, 42, 2, Spring.
- Noriega Chávez, M. (1996). *En los laberintos de la modernidad: globalización y sistemas educativos*, México: Universidad Pedagógica Nacional.
- OCDE (1997). *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México, educación superior*, México: OCDE.
- OCDE (1998). *Desarrollo Regional y política estructural en México. Perspectivas*, México: OCDE.
- OECD (2000). *¿The OECD: what is it?*, disponible en [la página electrónica de la OECD](#).
- OECD (2000). *¿How has it developed?*, disponible en [la página electrónica de la OECD](#).
- OECD (2000). *Acerca de la OCDE*, disponible en [la página electrónica de la OECD](#).
- OECD (2000). *The work of the OECD*, disponible en [la página electrónica de la OECD](#).
- OECD (2000). *Structure of the OECD*, disponible en [la página electrónica de la OECD](#).
- OECD (2000). *¿Who does what?. Secretariat*, disponible en [la página electrónica de la OECD](#).
- OECD (2000). *¿Who does what?. Committees*, disponible en [la página electrónica de la OECD](#).
- OECD (2000). *¿Who does what?. Committees and Secretariat*, disponible en [la página electrónica de la OECD](#).
- OECD (2000). *¿Who does what?. Funding*, disponible en [la página electrónica de la OECD](#).
- OECD (2000). *Working with non-members*, disponible en [la página electrónica de la OECD](#).
- OECD (2000). *The OECD and the public*, disponible en [la página electrónica de la OECD](#).
- OECD (2000). *Organisation for european economic co-operation*, disponible en [la página electrónica de la OECD](#).
- OECD (2000). *Role and evolution*, disponible en [la página electrónica de la OECD](#).
- OECD (2000). *Marshall plan speech*, disponible en [la página electrónica de la OECD](#).

- Orozco Fuentes, Bertha (2000). “De lo profesional a la formación en competencias: giros conceptuales en la noción de formación universitaria”, en Ma. de los Ángeles Valle Flores (coordinadora). *Formación en competencias y certificación profesional*. México: Pensamiento Universitario, CESU, 3ª. época, No. 91.
- Presidencia de la República (1995). *Primer Informe de Gobierno*. México.
- Presidencia de la República (1996). *Segundo Informe de Gobierno*. México.
- Presidencia de la República (1997). *Tercer Informe de Gobierno*. México.
- Presidencia de la República (1998). *Cuarto Informe de Gobierno*. México.
- Presidencia de la República (1999). *Quinto Informe de Gobierno*. México.
- Presidencia de la República (2000). *Sexto Informe de Gobierno*. México.
- Presidencia de la República (2001). *Primer Informe de Gobierno*. México.
- Presidencia de la República (2002). *Segundo Informe de Gobierno*. México.
- Pressman, Jeffrey L., y Wildavsky, Aaron (1973). *Implementation*, Berkeley: Berkeley University Press.
- Puiggrós, A. (1994). *Imperialismo, educación y neoliberalismo en América Latina*, México: Paidós.
- Rodríguez Gómez, R. y Casanova Cardiel, H. (1994). “La racionalidad política de la universidad contemporánea”, en *Universidad Contemporánea*, Colección problemas educativos de México, México: CESU-UNAM, primera edición, julio, pp. 9-19
- Rodríguez, R. (2000). “La reforma de la educación superior. Señas del debate internacional a fin de siglo”, en REDIE. *Revista electrónica de investigación educativa*, 2 (1).
- Rodríguez, R. (2002). “El debate internacional sobre la reforma de la educación superior. Perspectivas nacionales”, en López Segre y Maldonado (eds.), *Educación superior latinoamericana y organismos internacionales. Un análisis crítico*. Cali: Universidad de San Buenaventura.
- Samuelson, P.A., y Nordhaus, W.D., (1993). *Economía*. Madrid: Mc Graw Hill
- Secretaría de Relaciones Exteriores (s/f). *¿Qué es la OCDE?*, disponible en la página electrónica de la Secretaría.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (s/f). *Temas relevantes de la Agenda*, disponible en la página electrónica de la Secretaría.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (s/f). *Estructura*, disponible en la página electrónica de la Secretaría.

- Secretaría de Relaciones Exteriores (s/f). *Ingreso de México a la OCDE*, disponible en la página electrónica de la Secretaría.
- SEP, ANUIES y Conacyt (1997). *Programa de mejoramiento del profesorado de las instituciones de educación superior* (inédito). México.
- SEP (1998). *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación superior en México*, disponible en la página electrónica de la Subsecretaría. México.
- SEP (1998). *Informe de Labores del Cuarto Informe de Gobierno*. México.
- SEP (1999). *Guía y formatos FOMES* (inédito). México.
- SESIK (2003). *Reglas de operación e indicadores del programa de mejoramiento del profesorado*, disponible en la página electrónica de la Subsecretaría. México.
- SESIK (2003). *PIFI*, disponible en la página electrónica de la Subsecretaría. México.
- SESIK (2003). *Reglas de operación e indicadores de evaluación y gestión del fondo de inversión para las universidades públicas que cuenten con programas evaluados y acreditados*, disponible en la página electrónica de la Subsecretaría. México.
- SESIK (2003). *Reglas de operación e indicadores de evaluación y gestión del fondo para la modernización de la educación superior*, disponible en la página electrónica de la Subsecretaría. México.
- SESIK (2003). *Reglas de operación e indicadores de evaluación del programa nacional de becas para estudios superiores*, disponible en la página electrónica de la Subsecretaría. México.
- SESIK (2003). *Reglas de operación del fondo de apoyo extraordinario a las universidades públicas estatales*, disponible en la página electrónica de la Subsecretaría. México.
- Sherwood, N. (2000). "Think tanks in Latin America", en McGann, J.G., y Weaver, R.K., *Think tanks and civil societies: catalysts for ideas and action*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Stone, D. (1996). *Capturing the political imagination: think tanks and the policy process*, Londres-Portland, OR: Frank Cass.
- Teichler, Ulrich (1995). "Hacia una sociedad de alto nivel educativo", en *Universidad Futura*, México: UAM-Unidad Azcapotzalco, Vol. 6, Núm. 17, Primavera, pp. 22-36
- Todaro, M.P. (1988). *El desarrollo económico del Tercer Mundo*, Madrid: Alianza Editorial.
- Universidad de Sonora (s/f). *Programa para la Normalización de la Información Administrativa*, disponible en <http://pronad.uson.mx>
- Valenti Nigri, Giovanna, y del Castillo, Gloria (1997). "Interés público y educación superior: un enfoque de política pública, en Alejandro Mungaray y Giovanna Valenti (coords.), *Políticas públicas y educación superior*, México: ANUIES.

- Valle Flores, Ma. de los Ángeles (2000). “El nuevo Estado mexicano como regulador de los mercados educativos y laborales de nivel universitario. Los organismos de evaluación y certificación profesional”, en Ma. de los Ángeles Valle Flores (coordinadora). *Formación en competencias y certificación profesional*. México: Pensamiento Universitario CESU, 3ª. época, No. 91.
- Varela Petito, Gonzalo (1995). “La política de evaluación de la educación superior”, en Muñoz García, H. y Rodríguez Gómez, R. (coordinadores). *Escenarios para la universidad contemporánea*, México: Pensamiento Universitario, CESU, 3ª. época, No. 83.
- Varios autores (1995). *La UNESCO frente al cambio de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Memorias del Seminario UNAM/UNESCO, Caracas: CRESALC/UNESCO, junio.
- Verbeek, Bertjan (1998). “International organizations. The ugly duckling of international relations theory”, en Reinalda y Verbeek (edits), *Autonomous policy making by international organizations*, Londres: Routledge.
- Villegas, A. (1996). *La cooperación internacional en materia de educación superior en América Latina*, México: UDUAL.
- Zogaib Achcar, Elena (1997). “La influencia del Banco Mundial en la reforma educativa”, en Aurora Loyo (coord.). *Los actores sociales y la educación: los sentidos del cambio (1988-1994)*. México: IIS-UNAM/Plaza y Valdés Editores.