



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO Y BRASIL
EN EL MARCO DE LAS SOCIEDADES DEL CONOCIMIENTO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES,
CON ORIENTACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

EVANGELINA ZEPEDA GARCÍA

Comité Tutorial:

Dra. Margarita Theesz Poschner

Dr. Edgar Ortiz Calisto

Dr. Dante Avaro Sosa

Ciudad Universitaria, enero de 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1. EDUCACIÓN SUPERIOR Y MODERNIDAD	13
1.1 CRISIS ECONÓMICA E INTERVENCIÓN DEL ESTADO DURANTE EL SIGLO XX	13
1.2 EDUCACIÓN Y DESARROLLO	17
1.2.1 <i>Primera reforma. Autonomía y cogobierno</i>	19
1.2.1.1 Brasil, orden y progreso	21
1.2.1.2 México, libertad y progreso	27
1.2.2 <i>Segunda Reforma. Mercantilización</i>	31
1.2.2.1 Los gobiernos militares	33
1.2.2.2 Crecimiento sin calidad, México	41
1.2.3 <i>Tercera Reforma. Internacionalización</i>	48
1.2.3.1 El Informe de la Comisión Trilateral	51
1.2.3.2 El Consenso de Washington	52
1.2.3.3 El Estado en un mundo en transformación; Banco Mundial	53
1.3 EL RETORNO DEL LIBERALISMO	58
CAPÍTULO 2. DE LA SOCIEDAD INDUSTRIAL A LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO	66
2.1 GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO	67
2.1.1 <i>El Factor Humano, Schultz</i>	68
2.1.2 <i>Competitividad y desarrollo</i>	70
2.1.3 <i>Taylorismo, fordismo y toyotismo</i>	75
2.1.4 <i>Del modo 1 al modo 2 de producción</i>	77
2.2 LA PERSPECTIVA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES	79
2.2.1 <i>OCDE, comunidades socio-técnicas</i>	80
2.2.2.1 Redes de cooperación	81
2.2.2.2 La economía basada en el conocimiento	82
2.2.2.3 Conocimiento y educación superior	83
2.2.3 <i>CEPAL, transformación productiva con equidad</i>	84
2.2.4 <i>El Banco Mundial, sociedades democráticas basadas en el conocimiento</i>	88
2.2.4.1 Las transformaciones en la educación superior	89
2.2.4.2 La función de los gobiernos	92
2.2.4.3 El apoyo del Banco Mundial	93
2.2.5 <i>La UNESCO y las Sociedades del conocimiento</i>	94
2.2.5.1 Ciencia, la tecnología y gobierno	98
2.3 MEDICIONES Y COMPARACIONES	99
CAPÍTULO 3. REFORMA DEL ESTADO PARA LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO	110
3.1 ANTECEDENTES DE LA REFORMA GERENCIAL DEL ESTADO	112
3.1.1 <i>Las etapas de la reforma del Estado en México y Brasil</i>	114
Etapa 1. Estabilidad macroeconómica	115
Etapa 2. Reforma institucional: nuevo marco legal	119
Etapa 3. Reforma del Estado y del mercado	127

3.2 HACIA UN NUEVO ORDEN	138
3.2.1 Política pública y gestión pública	139
3.2.2 La Nueva Gerencia Pública	143
CAPÍTULO 4. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO Y BRASIL	148
4.1 ORGANIZACIÓN DE LOS SISTEMAS	148
4.2 COMPETENCIA Y DESIGUALDAD	151
4.2.1 El problema de la cobertura, Brasil	153
4.2.1.1 Programas para incrementar la cobertura	156
4.2.2 México, evaluación y calidad	164
4.3 ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS MEDIANTE LA EVALUACIÓN	167
4.3.1 La larga trayectoria evaluadora de Brasil	168
4.3.2 Evaluación y castigo	172
4.4 DIVERSIFICACIÓN DE INSTITUCIONES	186
4.4.1 PROUNI y FIES, la apuesta por las instituciones privadas	187
4.4.2 Un sector público grande	190
4.4.3 Creación de nuevas instituciones	195
4.4.3.1 Los IFET	196
4.4.3.2 Universidades e institutos de ciclos cortos	198
4.5 EL RESULTADO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	200
CONCLUSIÓN	203
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	221
REFERENCIAS	227

INTRODUCCIÓN

Sociedad del conocimiento designa un conjunto de características **deseables** en un grupo humano; son sociedades organizadas en pequeñas comunidades (*clusters*, municipios, ciudades, regiones) en las que todos sus habitantes participan en la generación, distribución y consumo de conocimientos que se pueden convertir en productos y servicios innovadores. Estas sociedades requieren de tres elementos:

1. empresas con recursos económicos para poner a funcionar el sistema productivo,
2. sociedades organizadas y educadas para trabajar con información que se traduzca en conocimiento e innovaciones, y
3. un gobierno que coordine la relación jurídica entre los grupos sociales y las empresas.

Estas sociedades están centradas en la capacidad intelectual del ser humano como poseedor, creador y consumidor de saberes, y es a partir de ese conocimiento que se impulsa el desarrollo económico de las naciones. En las sociedades del conocimiento, “la economía identifica los factores asociados con la educación, la tecnología y la innovación como los principales elementos asociados al crecimiento y desarrollo económicos” (Valenti Nigrini, 2008:14).

El primer eslabón de la cadena es la educación superior, en la que se forman los recursos humanos y se genera capacidad para realizar tareas de investigación básica y aplicada, así como para el desarrollo de nuevos productos y servicios. El segundo eslabón es la investigación científica, la cual genera conocimiento susceptible de ser transformado en tecnología que llegue al mercado. El tercer eslabón es la tecnología, que permite realizar la transformación del conocimiento en aplicaciones novedosas que generan patentes y propiedad intelectual, cuya potencialidad impacta los procesos productivos y lleva nuevos bienes al mercado (Chapela Castañares, 2008:31).

El término ‘sociedad del conocimiento’ fue empleado por Peter Drucker en el libro *La era de la discontinuidad*, en 1969. El escritor austriaco, nacionalizado estadounidense, utilizó el término para referirse a un entorno económico sustentado en la creatividad e innovación, producto del constante flujo de información. Drucker escribió que la “sociedad postcapitalista” respalda su dinamismo económico en la creatividad, a la que se tiene acceso mediante la

educación, el aprendizaje y la investigación, en la que los recursos tecnológicos facilitan la realización de actividades mecánicas y ayudan en el ahorro de tiempo y recursos.

A Peter Drucker también se le conoce como el padre del *management*, por lo que para concebir su concepto de sociedades del conocimiento conviene comprender su visión corporativa. Según Drucker, la sociedad se tiene que concebir, en primera instancia, como una organización, “un grupo humano compuesto por especialistas que trabajan en conjunto en una tarea común. Al contrario de la sociedad, de la comunidad o de la familia –los agregados sociales tradicionales– una organización no es concebida ni basada en la naturaleza psicológica de los seres humanos, ni en sus necesidades biológicas” (Drucker, 1997:27), sino en fines económicos. Para Drucker, las estructuras tradicionales impiden la innovación, por tanto, deben ser modificadas, de tal manera que cada individuo dentro de la organización tenga posibilidad de innovar sin tener que depender de líneas jerárquicas, porque en la sociedad poscapitalista todos compiten y coexisten, desde estructuras transnacionales, regionales, de naciones estado y hasta tribus (Drucker, 1997:XIII).

En la concepción de Drucker, las sociedades del conocimiento son poscapitalistas porque no hay más clases sociales: el trabajador posee tanto los medios de producción [su conocimiento] como su trabajo [la forma de aplicarlo], dice Drucker. La sociedad poscapitalista es una sociedad de empleados y “estos necesitan acceder a una organización. Sin ella no pueden producir. Con todo [los trabajadores], tienen un triunfo importante: su movilidad. Ellos se llevan consigo los medios de producción –su conocimiento” (Drucker, 1997:41). Los dueños del dinero reconocen la capacidad de una persona educada, tan sólo habría que revisar quién dirige las principales empresas del mundo –insiste Drucker– para darnos cuenta que al frente de ellas se encuentran personas competentes en las cuales los dueños han confiado la dirección y el crecimiento de sus empresas. Son individuos con muy altos salarios.

Según Drucker, no cabe más la distinción marxista entre proletario y capitalista; todos poseen capital, incluso se remonta al siglo XIX para hacer notar el ‘error histórico’ en que incurrió Marx: la tecnología del siglo XIX convirtió en burguesa a la clase media y a los proletarios les llevó a tener ingresos aproximados a los de la clase superior: “fue el trabajador de la industria manufacturera, el proletario y no el capitalista, quien se transformó en el verdadero beneficiado del capitalismo de la Revolución Industrial” (Drucker, 1997:19).

Son estas concepciones sobre el capital y el trabajo las que permean las actuales políticas para la educación superior, sus promotores consideran que la base y el fin de toda sociedad es la

producción y el consumo. Son sociedades donde todos los individuos de la sociedad participan, generando redes, creando, comprando, trabajando; son sociedades cuyo “recurso económico básico –‘los medios de producción’, para usar una expresión de los economistas– no es más el capital ni los recursos naturales (la ‘tierra’ de los economistas), ni la ‘mano de obra’, sino el conocimiento” (Drucker, 1997:XI).

En esta exaltación del conocimiento y de la sociedad de empleados, Peter Drucker señala los errores que observa en la educación. En *Las nuevas realidades: en el Estado y en la política... en la economía y en los negocios... en la sociedad y en la imagen del mundo*, 1990, señala que en un mundo de grandes empresas, las más obvias limitaciones de la educación se hallan en la errónea premisa de preparar emprendedores profesionales o dirigentes sociales, porque en realidad la mayoría de los egresados trabajarán en organizaciones complejas. Si las instituciones educativas se concentraran en enseñar a sus alumnos las habilidades más elementales para lidiar con su futuro laboral, tales como la eficacia, la capacidad para proponer, la humildad y la claridad de pensamiento, la aptitud para el trabajo en grupo y otras técnicas para hacer de la organización un instrumento de las aspiraciones personales y de la realización de los valores humanos, la educación estaría sirviendo realmente a una sociedad demandante de ética y valores.

Peter Drucker sintetiza sin ambages en qué consisten las sociedades del conocimiento, mismas que los organismos internacionales, con un discurso más sutil, entronan como estandarte de libertad, igualdad y solidaridad. Las sociedades del conocimiento pretenden ser un modelo de desarrollo en el que se identifica a la empresa privada como la principal generadora de riqueza y en torno a la cual se deben organizar las instituciones del Estado, incluyendo al Estado mismo. El Estado, dentro de estas sociedades es coordinador y legislador de la dinámica económica nacional con perspectiva internacional. Las Instituciones de Educación Superior (IES) son consideradas como el espacio para formar a la nueva fuerza productiva, los trabajadores del conocimiento.

Este discurso en torno a las sociedades del conocimiento se viene consolidando desde finales del siglo pasado, y se ha apoyado en la desaparición del Estado de Bienestar (Reforma del Estado) y la globalización. En los tres discursos, la empresa se pone al centro de la producción de riqueza, y los tres proyectan modernizar la administración pública, la economía y la sociedad en términos de mayor eficacia, eficiencia y legitimidad, a la altura de los cambios ocurridos en el contexto sociopolítico y económico mundial.

En este contexto, **el propósito de este trabajo es explicar cómo en las políticas públicas para la educación superior en México se ha adoptado un modelo de desarrollo basado en el conocimiento, en un Estado liberal, sin que se haya establecido un proyecto de nación**, escenario que genera condiciones de alta inestabilidad económica e inequidad social.

Para analizar los cambios y valorar el impacto social, recurrimos al método comparativo y al enfoque de política pública. La comparación consiste en observar semejanzas y diferencias en torno a las políticas públicas para la educación superior implementadas en México y en Brasil, partiendo de la base que en ambos países se llevan a cabo acciones para instaurar sociedades del conocimiento, en el sentido antes descrito. El método comparativo, a decir de Arend Lijphart (2008:218), es “un método de descubrimiento de relaciones empíricas entre variables” en el que se espera dar una explicación científica de un fenómeno social, considerando que la teoría es a veces limitada, codiciosa en hechos e insuficiente en precisión, en contraste, el método comparativo economiza la necesidad de hechos y dirige la atención a hechos relevantes seleccionados por el analista (Lindblom, 1959).

Se estudia el caso de Brasil con el fin de poner en perspectiva los procesos de cambio en México. A menudo se menciona a Brasil como país emergente con indicadores favorables respecto a la sociedad del conocimiento. Brasil tiene la economía más fuerte de América Latina (6ª a nivel mundial), según datos del Banco Mundial (2008), con crecimiento anual en el PIB de 5.7%. Invierte el .9% del Producto Interno Bruto (PIB) en investigación; la inversión pública en innovación tecnológica asciende al 55%; tiene centros de investigación de talla mundial como el Instituto Tecnológico da Aeronáutica, la Fundación Getulio Vargas y la Fundación Oswaldo Cruz. En contraste, México, económicamente se coloca en el lugar décimo cuarto a nivel mundial, aunque a inicios del siglo estaba en el 9°. El gasto en investigación equivale al .33% del PIB.

Según el World Economic Forum (WEF, 2010), en tan sólo 3 años Brasil avanzó 14 escaños (del 72 al 58) en su nivel de competitividad, en tanto que México perdió 14 en el mismo periodo (52 al 66); la mejora del país sudamericano se debió a las acciones llevadas a cabo en torno a la educación superior y la investigación. Además del WEF, otros organismos destacan la labor de Brasil en aspectos relacionados con la educación y la investigación. El Institute for Scientific Information (ISI), en 2010 señaló que la producción científica de Brasil corresponde al 1.44% de la producción mundial (el 40% de las publicaciones de América Latina). Brasil es también, en América Latina, el país con mayor número de solicitudes de patentes internacionales; entre 2005 y 2009

solicitó, bajo el Tratado de Cooperación de Patentes de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), 1953 solicitudes, en tanto México requirió 893.

Al seguir los datos anteriores, la pregunta obligada es ¿existe relación entre el nivel de desarrollo de un país y sus indicadores sobre el avance científico?

Además del método comparativo, se recurre al enfoque de políticas públicas, el cual permite identificar el o los problemas de educación superior a solucionar seleccionado por el gobierno, la importancia que tiene en la agenda, la respuesta gubernamental, así como la implementación y gestión de la red de actores. Es un enfoque multidisciplinario que incorpora reflexiones de diversa naturaleza unidas por la temática, en el que se reúnen los aspectos instrumentales de la nueva gerencia pública (NGP) así como los comportamentales, institucionales y políticos. En este sentido, el enfoque de políticas públicas posibilita ubicar la visión predominante sobre el problema educativo detectado por los hacedores de política (que no siempre son los percibidos por los involucrados o la sociedad), así como analizar si cumple con los principios de focalización del problema, objetivos, actores y articulación de los programas.

Una política pública “se define como una ‘decisión permanente’ caracterizada por una conducta consistente y la repetición por parte, tanto de aquellos que la elaboran, como por aquellos que se atienen a ella” (Jones, 1984); en otros términos, política pública es cualquier cosa que el gobierno elige hacer o no (Dye, 1984) y está compuesta por dos aspectos: el político y el administrativo. La parte política comprende los factores que determinan la acción, los actores que participan en la elaboración y los argumentos que exponen. La parte administrativa se refiere a las características de los encargados de ponerla en práctica, así como del entorno institucional. En ese sentido, estaremos revisando cómo llegaron a los planes y programas educativos de los dos países las ideas sobre las sociedades del conocimiento, la reforma del Estado y la globalización, así como los procesos mediante los cuales las políticas se ponen en marcha en las instituciones educativas.

Debemos tomar en consideración que una política pública se realiza porque hay una intención y una causa. En un sentido ideal, el gobierno, en conjunto con otras organizaciones políticas, económicas y civiles, tiene la intención de resolver un problema público que considera relevante. En los casos que aquí abordamos, los dos problemas detectados por los hacedores de políticas públicas son la cobertura y la calidad. En Brasil el problema de la cobertura es el tema central que detona la acción del gobierno; en México, las políticas están centradas en la calidad, según los documentos analizados.

Para recabar la información sobre Brasil tuvo lugar una estancia de investigación en ese país, gracias al financiamiento del CONACYT y al apoyo de la Dra. Elizabeth Balbachevsky, quien puso a nuestro alcance la biblioteca del *Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo* (NUPP's). Además del amplio acervo del NUPP's, fue posible conversar con profesores asociados al Núcleo, entre ellos la Dra. Eunice Ribeiro Durham. Fue posible también establecer contacto con la Universidad Federal Fluminense, en Niterói, municipio del estado de Rio de Janeiro, en donde, más que la oportunidad de charlar con los docentes, fue posible convivir con estudiantes de posgrado y observar algunas prácticas como el Seminario Discente realizado por los alumnos de la Facultad de Educación.

La recopilación de datos podrá verse a lo largo de los 4 capítulos que comprenden la tesis. En el capítulo 1 se explican las condiciones en que llegan los dos países al siglo XXI. Los acontecimientos sociales y políticos del siglo pasado en cada país hacen la diferencia en las necesidades de cobertura y calidad en educación superior, es por ello que se identifican las características de las universidades mexicanas y brasileñas, así como el papel que jugaron durante el siglo XX en el desarrollo social y económico de cada país. Se pone especial énfasis en la intervención del Estado en la economía durante ese periodo, pues no debemos perder de vista que el movimiento central que viene ocurriendo en las últimas décadas es el gradual desplazamiento del Estado interventor hacia un Estado liberal.

En el capítulo 2 se explica en qué consisten las sociedades basadas en el conocimiento; se anotan las teorías que le dan origen y los conceptos bajo los cuales se explica la realidad económica en un mundo global que privilegia la creación de productos y servicios para ser puestos a la venta en el mercado para un cliente educado para el consumo permanente, un cliente que tan pronto aparecen nuevos productos, contempla a los anteriores productos como obsoletos. Un modelo en donde el trabajador se asume a sí mismo como un recurso obsoleto y por tanto requiere estar actualizado permanentemente.

En el capítulo 3 se explican las estrategias para poner en marcha estas sociedades del conocimiento, se expone cómo se modifica la acción del Estado (Reforma del Estado) en México y en Brasil para encauzar las transformaciones económicas mundiales. Se anota cómo y por qué en estas sociedades del conocimiento el Estado debe hacerse a un lado en el aspecto económico y social. Se supone que un consumidor educado tiene la habilidad para seleccionar a los proveedores más competentes.

En el capítulo 4 se observa la implementación del modelo neoliberal en el sistema de educación superior de México y de Brasil. En ambos países veremos la coincidencia en la Reforma del Estado, entendida como la separación económica del Estado de los asuntos sociales, aunque con matices en la implementación de los programas. De manera particular identificaremos en las políticas públicas brasileñas los mecanismos para ampliar la matrícula y establecer dos sistemas de educación terciaria, tarea llevada a cabo por los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y continuada por Luiz Inácio Lula da Silva. De México se observa el impulso a las políticas de evaluación de la calidad y apoyo a los jóvenes en desventaja económica, acciones realizadas en los sexenios de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa.

Las limitaciones del trabajo vienen dadas por la propia metodología; podríamos aseverar que la llegada del neoliberalismo se está dando en varios países de América Latina y que los está afectando de igual manera, sin embargo es aventurado debido a que sólo conocemos dos casos. El enfoque de política pública permite detectar contradicciones o incongruencias entre la política y la sociedad para la cual están hechas esas políticas, pero en el terreno valorativo “carece de la capacidad para validar los fines, objetivos y expectativas sociales, que no son científica o empíricamente procesables ni argumentables. Puede solo mostrar la compatibilidad y congruencia de la política en curso con el sistema de valores institucionalizado y acaso con la moralidad social general” (Aguilar, 2008:17); se puede tener sólo una apreciación de la oportunidad de las políticas, pero difícilmente una realidad universalmente válida.

CAPÍTULO 1
EDUCACIÓN SUPERIOR Y MODERNIDAD

Democratizar la educación no consiste sólo en extender los servicios educacionales a las amplias masas, sino que el estudiante participe en elegir lo que desee estudiar y se le tenga en cuenta para decidir los rumbos de su vida... Si el alumno goza del derecho a la plena participación, se puede esperar que se desarrollen en él actitudes que le impulsarán a enfrentarse crítica y positivamente, no tanto con las autoridades jerárquicas como con los problemas propios de la vida en grupo.

(Cánovas & Chávez, 2008:24)

CAPÍTULO 1. EDUCACIÓN SUPERIOR Y MODERNIDAD

El resultado de las revoluciones que transformaron a Europa desde finales del siglo XVIII llegó a América Latina casi con un siglo de retraso y no con el enfoque revolucionario del viejo continente. En tanto en Europa se buscó derrotar el poderío que la Iglesia y los Reyes habían construido y llevar a la sociedad a un nuevo estadio de desarrollo basado en la tecnología (producto de la Revolución Industrial), la democracia (aspiración generada por la Revolución Francesa) y la razón (derivada de la Ilustración), constituyendo sociedades más democráticas e inclusivas, en México las tiendas de raya y en Brasil la producción de café basada en mano de obra esclava eran actividades cotidianas aún a finales del siglo XIX y principios del XX, y ni los modernizadores (que por cierto habían estudiado en Europa) ni los gobernantes se planteaban incluir a los grupos marginados en la modernización. En todo caso, al llegar la modernidad, de la mano del positivismo, a México y a Brasil, no se dio una transformación social, sino un reacomodo económico y político de las clases hegemónicas.

1.1 Crisis económica e intervención del Estado durante el siglo XX

La Crisis de 1929 habrá de ser fundamental para la recomposición de las relaciones productivas tradicionales de México y Brasil, sin embargo el cambio en la organización social no habría de ser tan importante como lo fue en Europa, mismo en Estados Unidos, porque en tanto en los países europeos hubo preocupación por llevar consigo al máximo de población hacia un estado económico que permitiese un modelo de desarrollo más democrático basado en el capital y el consumo, en México, y más específicamente en Brasil, no hubo pasos atrás de la clase hegemónica. La élite brasileña no aceptaba la idea de dar libertad a los esclavos, y cuando al fin lo hizo fue infame para los recién liberados, porque se les dejaba libres sin tener posesión alguna y sin posibilidades de incorporarse al trabajo productivo, fuese por su voluntad o por la llegada de mano de obra europea –italianos principalmente– y oriental al campo brasileño; no hubo en Brasil, como en Estados Unidos, la intención de dar a los ex-esclavos, además de la libertad, una mula y un cacho de tierra. En el revuelto México del siglo XIX y principios del XX, la participación del pueblo hizo que la historia fuera diferente a la de Brasil, aunque tampoco existieron esfuerzos consistentes para incorporar a la población a la modernidad.

En Brasil la gente blanca consideraba a negros e indígenas con menor capacidad intelectual, y pensaban que la mejor manera de ayudarlos era haciendo mezclas con otras razas, motivo por el cual en las primeras décadas del siglo XX se dio entrada libre a migrantes europeos y asiáticos. En México, variadas posturas políticas y sociales llevaron al enfrentamiento de diversos grupos, batallas tras las cuales se logró incorporar al sistema político, económico y social a una amplia gama de actores. Valga decir, la composición racial u origen étnico no fue tan determinante para el estatus social, económico o político en México como lo fue en Brasil.

La Crisis del 29, como decíamos antes, vino a cambiar las relaciones del Estado con la sociedad y la dinámica de los países desarrollados y subdesarrollados; por ejemplo, los grupos económicos de la sociedad agrícola mexicana y brasileña que se negaban a dejar sus cotos de poder, se vieron compelidos a modificar su estructura de trabajo, cambiando la producción agrícola por la industrial (con sus debidas reservas).

La Crisis del 29 se asocia directamente al capitalismo pues fue producto de un crac en la Bolsa de Nueva York y al estilo de vida promovido por esa doctrina, encarnada por cierto, en la forma de vida de los estadounidenses. La Primera Guerra Mundial había dejado un saldo emotivo y económico positivo en Estados Unidos, y su población se encontraba inserta en una boyante felicidad; refrigeradores, radios, aspiradoras, carros, productos que antes no estaban al alcance de la gente ordinaria estaban ahora en los hogares. El creciente consumo más la gran ambición por el dinero fácil llevó hasta a los limpiabotas a invertir en la Bolsa, pedían prestado, compraban bonos, obtenían dinero, pagaban sus préstamos y les quedaba para comprar pequeños lujos. Pero con el dinero fácil, cada vez era menos la producción y mayor la especulación; inicialmente los bonos habían sido para costear la Guerra, luego para financiar a la industria, después simplemente ya no importaba invertir en industria, sino en bonos improductivos. El presidente Hoover, partidario ferviente del liberalismo, de ninguna manera intervino para detener a los banqueros, a los especuladores, ni a la crisis.

La repentina caída de los bonos de la industria automotriz jaló consigo a otras inversiones y el colapso financiero no se hizo esperar. De un momento a otro, las personas que durante los años veinte veían galopantes su riqueza y felicidad estaban sin dinero y sin trabajo. Se produjo un gran cambio de vida en la población; de los utensilios domésticos más novedosos, pasaron a momentos en los que iban por las calles de las ciudades, sin zapatos y en andrajos.

Las políticas intervencionistas de Roosevelt, sucesor de Hoover, vinieron a revertir la situación económica; se estableció un Nuevo Trato (*New Deal*) a partir del cual el gobierno tomó en sus manos el control de precios y de la producción, controlando de esa manera la inflación. Roosevelt se dio a la tarea de inyectar recursos al campo y de establecer mejores condiciones de vida para la empobrecida población, incluyendo reglas para otorgar beneficios laborales. Las medidas de Roosevelt llevaron al restablecimiento de la economía, aunque sin duda los partidarios del liberalismo veían amenazantes las acciones de Roosevelt, máxime por el costo público que implicó darle a la gente servicios sociales. La inversión pudo ser catastrófica, sin embargo la Segunda Guerra Mundial vino a salvar la situación, de tal manera que las políticas de Roosevelt más la nueva guerra volvieron a colocar a Estados Unidos en una situación económica favorable.

Si bien la Crisis se generó en Estados Unidos, su impacto en los países subdesarrollados fue mayúsculo. Estados Unidos compraba materia prima y productos agrícolas a los países subdesarrollados, y les vendía a cambio productos manufacturados. La economía norteamericana cayó, las fábricas dejaron de producir, dejaron de vender y dejaron de comprar. Los países subdesarrollados se quedaron con su materia prima, sus productos agrícolas y sin productos manufacturados. Llegó el momento en que los gobiernos de los países pobres cerraron sus economías a las importaciones para permitir el nacimiento de una industria nacional, y pasar con ello de una sociedad agrícola a una sociedad industrial.

La Crisis reconfiguró la producción en el mundo y motivó una concepción menos liberal de la economía; una válvula de escape para el capitalismo. Los países desarrollados incluidos Inglaterra y Estados Unidos, optaron por una política popular, apoyados en la teoría keynesiana. Se inicia un periodo en el que los gobiernos intervienen en la economía y restablecen la producción y el empleo.

John Maynard Keynes publicó en 1936 un libro llamado *Teoría general sobre el empleo, el interés y el dinero*, en el cual plasmaba las causas de la crisis de los años 30. Él consideró que para superar la crisis era necesario mantener el empleo y garantizar los ingresos de los trabajadores, con lo cual se podría mantener activo el consumo de bienes y servicios. Argumentó que, en épocas de recesión, el control económico debía asumirlo el Estado, de tal manera que se mantuviera estable la microeconomía. Keynes consideraba que la mano invisible sólo funcionaba en casos excepcionales, por lo que el Estado debía mantener la estabilidad económica general en el país. El británico dio origen a la teoría del Estado de Bienestar; el proyecto consideraba el pleno empleo y

políticas de seguridad social, dentro del sistema capitalista. Estas determinaciones implicaban la intervención estatal.

El Estado era el responsable de equilibrar las diferencias sociales y para conseguirlo utilizaba la planeación y la regulación sobre la economía nacional y sobre las relaciones entre la economía nacional y las extranjeras; así como la intervención directa en la producción de bienes y servicios, y en el establecimiento de condiciones mínimas de salud, vivienda, educación y recreación para los sectores sociales más débiles (Torre Gamboa, 2004:16).

Los estados de bienestar se gestaron en todo el mundo para revertir los efectos de la crisis, aun en los países capitalistas más liberales. En los primeros años de Estado Interventor se mejoró la calidad de vida de los empleados y prosperó la industria con base en un proyecto de nación propuesto desde el Estado. Los grupos liberales, sin embargo, no estaban del todo conformes con la intervención estatal y mantenían la esperanza de retornar al poder.

La intervención del Estado en el sistema capitalista no habría de ser el único fenómeno acontecido en el mundo durante el siglo XX que vendría a modificar las relaciones del Estado con la sociedad. El socialismo, adoptado por la Unión Soviética en 1917, se levantaba como una alternativa al desastre económico, principalmente en países donde los sectores populares iban pasando a un estado activo de lucha.

Las clases medias veían con espanto su inminente descenso económico y social producto de la crisis, ante lo cual buscaron en gobiernos autoritarios protección del comunismo y de las masas trabajadoras; era el surgimiento de los gobiernos fascistas. Hitler, Franco, Mussolini eran líderes opositores del liberalismo y del comunismo, y se presentaban como opción para incrementar la producción interna, controlar a las masas y detener el empobrecimiento de las clases medias.

En América Latina hubo muestras de los tres casos: los partidarios del Estado benefactor al estilo de Roosevelt en Estados Unidos, los partidarios del comunismo y los fascistas. En México observamos de los dos primeros y en Brasil del Estado benefactor y del fascismo. En Brasil, el gobierno subvencionó las actividades a las élites bajo la mano férrea de los dictadores y controló a las clases medias a través del corporativismo, dejando a su suerte a la población más pobre (afrodescendientes e indígenas). En México, las reformas realizadas por Lázaro Cárdenas buscarían incluir a toda la población en el desarrollo industrial, protegiéndolos de la explotación fabril y

dándoles no sólo mejores condiciones laborales, sino permitiendo a los hijos de los obreros y campesinos el acceso a la educación. Una vez terminado el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas, se reorganizó el Estado y retomaron el poder las élites económicas, echando abajo las incipientes medidas de Cárdenas y controlando a la población mediante el Corporativismo de Estado, consolidado durante el periodo cardenista.

1.2 Educación y desarrollo

La crisis, los movimientos sociales, el capitalismo liberal, el capitalismo de Estado, el fascismo, las dictaduras y el socialismo se habrían de reflejar en la universidad del siglo XX; algunas veces sufriendo los embates de manera directa, en otros sólo como reflejo de los acontecimientos político-económicos.

El *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005* de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) consideran tres reformas por las que pasó la universidad durante el siglo XX.

1. Modelo monopólico público. Las primeras universidades de inicio de siglo estaban financiadas por el gobierno, a ellas asistían las clases económicas más destacadas y preferían una universidad sin sujeciones al Estado, aunque tuviesen que pagar. Cuando lograron su autonomía y tuvieron que pagar, casi desaparece la universidad; las alianzas con el gobierno vendrían a rescatar a la universidad y signar su devenir en el siglo XX, esto en México. En Brasil no existían aún las universidades.
2. Fase de mercantilización. Se expande la cobertura con instituciones públicas y privadas, sin que haya preocupación por regular la calidad en ninguno de los dos países. Es un periodo donde se retoman las ideas sobre el capital humano y el desarrollo económico basado en el capital intelectual.
3. Fase de internacionalización. La Tercera reforma se refiere al crecimiento de los mercados educativos nacionales e internacionales, esta tercera reforma “es, sin duda, la más compleja, la más generalizada y la más riesgosa por la dimensión del impacto, la cantidad de variables en juego y la vinculación con tantas áreas de la sociedad” (UNESCO-IESALC, 2006:11). La UNESCO y el IESALC atribuyen a la incursión de los particulares internacionales la Tercera Reforma, asumiendo que existe una tendencia

de las instancias nacionales por defender la calidad a través de una serie de medidas estatales.

La tercera reforma modifica en su conjunto las relaciones de la universidad con el Estado, con la sociedad y con el sector productivo.

Tabla 1. Fases de la Educación en América Latina.

Modelo ES	Modelo Político	Objetivos Políticos	Instrumento
Primera Reforma: <u>Autonomía y cogobierno</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ Modelo monopólico público 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Lógica pública ○ Lucha por la autonomía 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Búsqueda de fondos ○ Estado Educador 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Luchas Políticas ○ Alianzas con estudiantes y partidos.
Segunda Reforma: <u>Mercantilización</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ Modelo dual: público-privado 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Diversificación ○ Lógica privada ○ Lucha por libertad del mercado ○ Restricciones a la educación pública 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Competencia por los estudiantes ○ Libertad de enseñanza 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Competitividad basada en la publicidad y en las diferenciaciones de calidad-precios
Tercera Reforma: <u>Internacionalización</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ Modelo Trinario: (público-privado-internacional) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Lógica nacional defensiva ○ Sistemas de aseguramiento de la calidad ○ Asociaciones rectorales ○ Nuevo rol del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Búsqueda de regulación pública nacional e internacional ○ Incremento de cobertura ○ La educación como un bien público internacional 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Alianzas internacionales ○ Educación transfronteriza ○ Posgrados ○ Nueva competencia internacional

Fuente: UNESCO-IESALC, *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*, p. 13

1.2.1 Primera reforma. Autonomía y cogobierno

A principios del siglo XX, Brasil y México eran sociedades predominantemente rurales sobre el dominio de oligarcas empeñados en imitar los acontecimientos de Europa en condiciones de alta desigualdad social. La sociedad brasileña, compuesta por portugueses, esclavos, ex esclavos, indígenas y una buena cantidad de mestizos, y la mexicana habitada por mestizos y un grupo nada desdeñable de indígenas, otorgaban educación a los más privilegiados.

Los inmigrantes europeos y japoneses en Brasil comenzaron a reconfigurar la sociedad al sur del país, comenzando la modernización en ciudades como São Paulo, Minas Gerais y Río de Janeiro, ciudades en torno a las cuales se comenzaron a aglutinar grupos menos favorecidos en busca de nuevas condiciones de vida. El gobierno brasileño se ocupó de formar algunas escuelas de nivel básico, aunque muy insuficientes para la creciente demanda. Ante el descuido educativo, algunos grupos de inmigrantes, entre ellos los japoneses, los italianos y los alemanes, optaron por crear sus propias instituciones. Era la época de la Primera República (1889-1930).

En México, el presidente Porfirio Díaz (1877-1911) logró apaciguar los intensos años de lucha previos y buscó consolidar la unidad nacional. Durante su gobierno, creció la economía del país e hizo posible el desarrollo educativo y cultural, aunque ya desde el gobierno de Juárez se había determinado dar educación a la población en general. Ciertamente es también que Iglesia, caciques y hacendados, siempre que pudieron, se opusieron; la principal desavenencia con el clero era el sesgo positivista que alejaba a la educación de la perspectiva católica. Algunos impulsores de la educación tenían cierta noción de cómo debía educarse a las personas para impulsar el desarrollo del país. Gabino Barreda, discípulo de Augusto Comte y creador de la Escuela Nacional Preparatoria (ENP), había traído de sus cursos en París la filosofía positivista, misma que habría de plasmar en el Plan de Estudios de la ENP. Barreda dio énfasis al positivismo con el lema "Amor, Orden y Progreso". El positivismo se volvió no sólo el lema de la educación media, sino en el ideario del gobierno de ese tiempo.

El panorama educativo en los dos países era muy similar, aunque las intenciones eran incluso opuestas. En México había interés por establecer escuelas de enseñanza básica al alcance de cualquier niño: se fundaron escuelas para maestros, se promulgó la Ley Reglamentaria de Educación, se estableció la educación laica, gratuita y obligatoria y se crearon los Comités de Vigilancia para obligar a los padres a enviar a sus hijos a la escuela, pero esta situación era válida en las ciudades, en el campo las condiciones no eran favorables, y en esos momentos la población

del país era predominantemente rural. En Brasil en cambio, no existió la preocupación por educar a las personas de las ciudades ni a la del campo, como tampoco lo hubo por industrializar al país que hasta ese momento se sostenía principalmente del café.

Justo Sierra, siendo diputado, presentó al Congreso Mexicano en 1881 una propuesta para crear una universidad autónoma. El conocimiento que tenían los congresistas sobre la Real y Pontificia Universidad de México despertó un intenso debate que llevó al rechazo de la propuesta, más porque la universidad de Justo Sierra podría ser autónoma; ¿cómo permitir una universidad que continuaría con los principios de la Corona española y de la Iglesia? Treinta años después, la solicitud de Sierra vendría a ser cumplida, aprovechando el centenario de la independencia. La nueva universidad no tenía árbol genealógico, señaló Justo Sierra en el discurso que pronunció al inaugurar la Universidad Nacional de México el 22 de septiembre de 1910.

En 1929, en el marco de la reforma universitaria, estudiantes y profesores pugnaron porque el gobierno diera autonomía a la universidad, fue así que en ese año la Universidad adquirió su nombre definitivo: Universidad Nacional Autónoma de México. La autonomía reclamada por los universitarios era contraria a la igualdad defendida por diversos actores políticos, no por la autonomía en sí misma, sino porque la universidad mexicana, como otras en América Latina, “carecía totalmente de proyección social, encerrada tras altivas paredes de pedantería que la divorciaba del pueblo. Su saber dogmático y libresco, nada tenía que ver con los problemas de la realidad que la rodeaba” (Tünnermann Bernheim, 2008:58); los estudiantes, pertenecientes a las altas clases económicas, optaban por las carreras liberales que otorgaban beneficios individuales, y los docentes eran personajes de renombrados apellidos que poco tenían que ver con las problemáticas sociales.

En ese contexto, la Primera Reforma fue consecuencia de las demandas de las capas medias urbanas que habían permanecido al margen de la educación; los nuevos actores exigían ajustar la educación “a los requerimientos que implicaba la conformación de los estados modernos, a la industrialización por sustitución de importaciones y a la vigorosa urbanización, todo lo cual requirió la democratización y la expansión de las universidades y una nueva orientación hacia la formación de los profesionales” (UNESCO-IESALC, 2006:11).

1.2.1.1 Brasil, orden y progreso

Desde antes de fundarse la primera universidad en Brasil, en el país ya existían distintos grupos económicos y políticos que idealizaban el mejor sistema de educación superior. La primera visión en cristalizarse fue la de algunos políticos. En 1922 nació, por decreto y en el papel, la primera universidad, la Universidad de Río de Janeiro (URJ). Esta universidad se formó con las escuelas de educación superior existentes, pero más que la necesidad de tener una institución universitaria, se dice que fue creada para otorgar el Doctorado *Honoris Causa* al Rey Alberto I de Bélgica, visitante del país por motivo de la conmemoración del centenario de la independencia de Brasil. La URJ era la visión federal de Universidad, y se pretendía siguiera el modelo napoleónico. El decreto activó los reclamos de la Escuela Politécnica de Río de Janeiro, de la Academia Brasileña de Ciencias y de la Asociación Brasileña de Educación las cuales exigían una universidad basada en la investigación y en la enseñanza, una universidad como la alemana. Esta disputa, más que ser por el modelo educativo conveniente al país, estaba dado por la visión de país que tenían los grupos que ambicionaban el poder.

El Brasil de inicios de siglo estaba altamente fragmentado, y la hegemonía era compartida por dos estados: São Paulo y Minas Gerais. En la llamada República Vieja (Primera República) se mantenía la alternancia en el gobierno entre Minas Gerais, zona ganadera y São Paulo, ricos cafetaleros; era la llamada política de café con leche. Los dos estados tenían un acuerdo tácito para gobernar al país, dejando al margen lo que acontecía en el resto del territorio, pero la crisis de 1929 afectó a los cafetaleros generadores de casi el 70% de la comercialización internacional y, queriendo ganar aún más poder político para salir de la crisis, los paulistas rompieron el acuerdo de uno y uno, lo cual fue considerado por los mineros como una traición. La falta de seguimiento de la tradición llevó a los mineros a buscar apoyo en otros estados, entre ellos Río Grande do Sul, gobernado por Getulio Vargas. Se llevaron a cabo elecciones, y con toda clase de astucias, Prestes, el candidato paulista, ganó. Los mineros no estaban dispuestos a dejarse gobernar por Prestes y armaron un golpe de Estado que llevaría a Vargas al poder: fue la Revolución de 1930.

El gobierno de Getulio Vargas en la década de los 30 abrió paso a la llamada Era Vargas cuyo principal logro fue la integración del país. La Era Vargas se caracterizó por la fuerte intervención del Estado en las cuestiones políticas, económicas y sociales con una mezcla de autoritarismo exacerbado manifiesto en leyes, el establecimiento del militarismo, la pena de muerte, el poder ejecutivo absoluto, la prohibición de banderas estatales y de la libre expresión.

Recordemos que la crisis abrió la posibilidad a 3 posturas ideológicas: los capitalistas del Estado de Bienestar, los comunistas y los fascistas. En Brasil triunfó el fascismo, aunque no fue así desde el inicio del gobierno de Vargas quien buscó integrar al país dando un lugar a todos los grupos, incluso a la Iglesia y a los liberales, quienes únicamente compartían la idea de mantener a la oligarquía en el poder. En lo educativo se ven reflejadas esas tendencias. Dice Schwartzman (2005),

los proponentes de la reforma educacional se dividían profundamente, con base en principios ideológicos y doctrinarios, yendo desde los fascistas autoritarios (Francisco Campos) y los católicos ultramontanos (Alceu Amoroso Lima) hasta los más pragmatistas de tipo americano (Anísio Texeira), y los que creían en los poderes científicos de la nueva pedagogía (Lourenço Filho y Fernando de Azevedo), llegando a los marxistas (Paschoal Lemme).

Francisco Campos, junto con Mario Casassanta, eran de Minas Gerais, Alceu Amoroso Lima de Rio de Janeiro, Anísio Texeira de Bahía, Lourenço Filho en Ceará (al nordeste del país), Fernando de Azevedo, en Rio de Janeiro, al igual que Paschoal Lemme. Al final, dice Schwartzman (2005), prevaleció la visión burocrática del Ministro de Educación Gustavo Capanema, imbuido en los valores conservadores y nacionalistas. Capanema estaba a favor de una educación superior profesionalizante, pero más que en ella, estaba interesado en la educación media, sobre la cual puso especial interés (desatendió los demás niveles), lo cual, por cierto, eso no fue del agrado del presidente Vargas.

Los periodos del gobierno de Getulio Vargas pueden dividirse en tres momentos: Gobierno Provisional (1930-1934), Constitucional (1934-1937) y Estado Nuevo (1937-1945). El primer periodo se caracterizó por la reorganización de las élites políticas; Vargas luchó por sobreponerse a sus contrincantes políticos de São Paulo, partidarios de la segregación. La idea de Vargas era estructurar un país multicultural e integrar a los grupos olvidados durante la República Vieja. Pero más que una preocupación por la gente, deseaba recuperar los territorios y sus riquezas que habían permanecido en el abandono durante los gobiernos anteriores.

En 1932, los cafetaleros armaron la Revolución Constituyente buscando dejar atrás el Gobierno provisional, establecer reglas para las elecciones y quitar a Vargas del poder. El movimiento fue aplastado militarmente por Getulio Vargas, aunque sí se generó una nueva

Constitución en ese ambiente dividido: los fascistas ‘camisas verdes’, grupo nacionalista-conservador, tenía como lema “Dios, Patria y Familia”; en el otro grupo cabían desde procomunistas hasta liberales. Al primer grupo pertenecían las clases económicas más poderosas como la de São Paulo y en el otro estaban más clases medias.

La falta de acuerdo y la amenaza de polarizar al país llevó a Vargas a crear un Estado de excepción en el que gobernó con mano dura. En ese periodo, Vargas dictó una Constitución conocida como Polaca (por la de Polonia), refiriéndose a lo radical y autoritaria, éste es el periodo del *Estado Novo*. Con una economía decadente, Getulio Vargas comenzó a reorganizar la economía quitando del centro el café. Vargas, como otros gobernantes de América Latina, inició la industrialización del país y apostó por el petróleo y la industria hidroeléctrica.

Para quebrar aún más la hegemonía cafetalera, Vargas buscó dar igual importancia a todos los estados reduciendo impuestos en la misma proporción y beneficiando en apoyo a todos los sectores. Con el fin de preservar la industria nacional seleccionó ciertos productos para la importación cuidando la naciente industria local. Otra de las medidas fue dar nuevas oportunidades de participación a las clases medias y bajas. A unos los incorporó a su gestión y para los otros dictó una ley laboral en la que se reducía a 8 las horas de trabajo, se establecía un día de descanso y se aumentaba en 100% el salario mínimo. La estrategia de Getulio Vargas para incorporar a los sectores populares se hizo mediante el corporativismo. Los sindicatos cobraron relevancia y se pusieron al servicio del Ministerio del Trabajo. Más tarde habría de crear el Partido de los Trabajadores de Brasil, con el cual tendría mayor control de las masas.

Vargas hizo importantes avances para integrar al desarticulado Brasil, diversificó la economía e inició la industrialización del país dando cabida a distintos grupos de poder económico como a los agroexportadores, a la burguesía industrial y a los militares; a las clases medias les dio la garantía de luchar contra el comunismo y a las clases pobres les dio mejores condiciones laborales, hasta el punto que lo llegaron a ver como salvador. Este apoyo del Presidente a los distintos grupos le dio para ser llamado padre de los pobres y madre de los ricos, por la gestación de la nueva burguesía brasileña.

La caída de tan controvertido personaje vendría por la paradoja de su gobierno. La obligada participación de Brasil en la Segunda Guerra Mundial hizo ver a los militares la contradicción del sistema; habían ido a Europa a luchar contra el fascismo y su propio territorio estaba sumido en uno. Las condiciones dieron pie a elecciones democráticas en las que de nueva

cuenta salió vencedor Getulio Vargas, quien gobernó hasta 1954 cuando finalmente se quitó la vida, dejando una carta donde acusaba a los grupos opositores de su muerte.

Si al inicio de la Era Vargas el país estaba abandonado a las decisiones de la élite económica de cada región, al finalizarla ya había cierta homogeneidad, producto de la mano rígidamente del dictador. La dispersión y lucha de intereses en un país tan grande se vio también en la formación de *las* universidades de ese periodo. *Las* no porque fueran varias, sino porque eran distintos modelos que atendían distintos intereses y creencias.

La universidad estatal. El estado de São Paulo pudo establecer la primera universidad en 1934 (la primera que se conserva sin alteraciones en su nombre ni en su estructura), recibiendo apoyo del gobierno del estado. En 1932 la lucha mantenida entre el gobierno federal y São Paulo llevó a los paulistas a organizarse para conformar una universidad creadora de los cuadros dirigentes que les estaban haciendo falta para sobreponerse a los embates de los *tenentistas* (los tenientes) del gobierno de Getulio Vargas. Los paulistas creían que una élite bien educada podría generar un proyecto adecuado para la nación según queda asentado en el Decreto 6.283 de 1934 que da origen a la Universidad de São Paulo:

considerando que la organización y el desarrollo de la cultura filosófica, científica, literaria y artística constituyen las bases en que se asientan la libertad y la grandeza de un pueblo;

considerando que, solamente por sus institutos de investigación científica de altos estudios de cultura libre, desinteresada, puede una nación moderna adquirir conciencia de sí misma, de sus recursos y de su destino;

considerando que la formación de las clases dirigentes, principalmente en países de población heterogénea y costumbres diversas, está condicionada a la organización de un aparato cultural y universitario que ofrezca la oportunidad a todos y procese la selección de los más capaces.

Así entonces, el modelo de universidad estatal está representada por la Universidad de São Paulo (USP), creada como universidad de investigación, bajo el esquema de la Universidad de Berlín, a pesar de la crisis por la que atravesaba en ese momento el estado.

Guillermo von Humboldt, fundador de la Universidad de Berlín (1810), consideraba que la universidad era el “lugar natural” para que se desarrollara la investigación científica, de tal manera que no concebía una sin la otra. Von Humboldt privilegió la investigación científica y la colocó en el

centro; según su consideración, el individuo necesita libertad para alcanzar el máximo desarrollo de sus capacidades, capacidades en sí mismas, sin un fin utilitario. En el modelo alemán descansa la tarea de forjar a los estudiantes para hacer de ellos los futuros científicos; “saber y poder coincidirían en una estructura social sin clases (o mejor dicho, en una sola clase hegemónica), sin conflictos sociales, unida por la ideología de la ciencia. De la imposibilidad de tal proyecto dará cuenta solamente el pensamiento y el deseo: es el mito positivista de la universidad” (Bonvecchio, 1991:51-52).

Pocas universidades en América Latina adoptaron el modelo alemán por sus elevados costos; entra otras, requería de equipos y laboratorios costosos proporcionados por la propia universidad, además de becas que permitieran a los estudiantes desarrollar investigación y dedicarse de tiempo completo a ella. Hasta la fecha, la USP se precia de estar sustentada en el modelo alemán con su universidad de investigación, residencias estudiantiles, estudiantes de tiempo completo y la participación de los ciudadanos económicamente más prominentes.

La Universidad de São Paulo se formó al crear la Facultad de Filosofía, Ciencias y Letras (FFCyL) y al afiliar facultades independientes. El tradicionalismo impidió que inicialmente la FFCyL se convirtiera en el eje central de la universidad; las facultades se negaban a ceder autoridad a la Facultad de Filosofía y los estudiantes a abandonar las llamadas profesiones liberales que hasta entonces eran más solicitadas: ingeniería, derecho y medicina. La FFCyL ganó reconocimiento a partir de la década de los 40 con la popularización de la enseñanza a nivel medio y el acceso de las mujeres a la educación.

La USP es así la primera universidad en Brasil no sólo en el tiempo, sino en sus características inherentes. Luego de ella vendrían otras 2 universidades en el mismo estado, formadas bajo la misma visión con que fue constituida la USP. Hoy por hoy las tres universidades más destacadas en el panorama brasileño por su autonomía financiera, pedagógica y académica son la Universidad de São Paulo, la Universidad Estatal de Campinas y la Universidad del Estado de São Paulo. Entre ellas existen acuerdos que van desde las políticas salariales hasta el establecimiento de las prioridades y puesta en marcha de sus proyectos. Tan sólo ellas producen más del 50% de la actividad científica del país, así como la formación de doctores e investigadores.

La universidad federal. En 1935 se creó la Universidad del Distrito Federal (UDF). En realidad la UDF era la Universidad de Río de Janeiro (URJ), fundada en los años 20, a través del Decreto 14.343, misma que nunca se logró consolidar. La URJ tuvo su primera modificación en

1931 con una legislación que preveía la formación de una Facultad de Educación, Ciencias y Letras que no llegó a ser implementada. Esta universidad nombrada como UDF pretendió ser el modelo del gobierno Vargas, con apoyo de la Iglesia, mismo que pretendía ser extendido a la USP y parar con ello las aspiraciones paulistas. El Ministro Capanema, más preocupado por la preparación de las élites que de las masas, tal como lo hicieran los paulistas, transformó la Universidad del Distrito Federal en la Universidad de Brasil. Tampoco duró este proyecto y la Universidad de Brasil fue extinta en 1938, principalmente porque no correspondía con el proyecto federal.

Getulio Vargas quiso llevar educación a distintos grupos sociales, en tanto contribuyeran a la consolidación del Estado, así entonces, las universidades creadas por el Gobierno Federal debían tener las características de la universidad francesa. En el modelo francés, también conocido como napoleónico, los estudiantes cursaban un currículo único y al terminar obtenían una licencia para ejercer cualquier carrera necesaria para el incipiente Estado. De esta manera la universidad federal brasileña excluía la posibilidad de generar nuevos conocimientos en el campus universitario, para impulsar la investigación científica se organizaron los institutos.

La universidad religiosa. La Iglesia había estado presente desde la conquista en la educación de las élites del país y en ningún momento abandonó la idea de formar parte de la educación superior. La Iglesia explicaba que la crisis del país se debía a la separación de las normas morales impulsadas por la religión y expresaba su preocupación ante una inminente imposición del modelo estadounidense que privilegiaba la mercantilización y el protestantismo.

Como todos los grupos cabían en el gobierno de Vargas, en 1940 se dio autorización para que la Iglesia Católica estableciera la Universidad Católica de Río. En 1946 reunió los requisitos y la estableció con anuencia del Vaticano dada en 1947, momento en el que adquiere el rango de Pontificia. Los protestantes también tendrían su universidad en 1952; los misioneros estadounidenses crearon la Universidad Mackenzie.

Con las Pontificias Universidades Católicas (PUC) y con la Mackenzie, se abriría paso al sistema privado brasileño como una muestra de oposición a las ‘tendencias socialistas’ y antirreligiosas que iban adoptando las universidades públicas generadas durante el periodo Vargas. Las PUC habrán de constituirse en instituciones de costo regular con buen prestigio académico. La Mackenzie no compartirá los mismos ideales altruistas de las PUC y se convertirá en institución de élite, con altos cobros a los matriculados, y al nivel de las públicas de São Paulo, pero sin la politización de las universidades dependientes del gobierno.

La universidad particular. Las instituciones privadas con menor costo y menor prestigio académico crecieron después de 1968 gracias a la creciente demanda de los jóvenes que no alcanzaban espacio en las instituciones públicas. Innumerables instituciones fueron asentándose en las ciudades más pobladas, en un principio con poca regulación por parte del gobierno.

Universidades comunitarias. Las universitarias comunitarias forman parte de una historia muy distinta, pues como su nombre lo indica, surgieron de las comunidades para atender los requerimientos de la propia comunidad. No se trató de grupos empresariales que llegaron a explotar un nicho de mercado porque así convenía a sus intereses, sino de organizaciones sociales y hasta religiosas preocupadas por la formación de la gente.

Con el fin de implementar sus proyectos, se recurrió a la importación de profesores. En la USP se mandaron traer profesores europeos: para las ciencias sociales fueron reclutados profesores de Francia, de Italia se trajeron profesores para física y matemáticas, y de Alemania se importaron profesores de química y ciencias biológicas (Schwartzman 2005:24); pero aun con la importación de profesores no se generó una estructura que permitiese formar a los profesores de generaciones futuras ni un sustento ideológico heterogéneo. La mayor coincidencia entre los profesores importados y los nacionales era el conservadurismo, lo que se evidencia en la notable participación de la Iglesia en los sectores político y cultural, aun en las públicas

Con todos los esfuerzos y visiones de país, la sociedad “no tenía elementos que llevasen a la población a organizar y desarrollar sus propias instituciones de enseñanza, y el Estado brasileño, tanto en el ámbito nacional como en el regional, no tenía los recursos financieros ni humanos, tampoco la motivación, para integrar a la población en un sistema educacional coherente y centralizado” (Schwartzman, 2005:26). En esta enorme diversidad, al hablar de la educación superior brasileña tendría que especificarse el tipo de institución a que se hace referencia, porque no todo el sistema tiene las mismas características, las diferencias entre públicas son abismales, tanto como lo son en las particulares. Es decir, no podemos hacer referencia a la universidad de Brasil y centrarnos únicamente en la Universidad de Sao Paulo o en las otras dos universidades paulistas, porque no son representativas de todo el sistema brasileño.

1.2.1.2 México, libertad y progreso

De los postulados del positivismo comtiano, Brasil realizó su propia versión de orden y progreso basándose en el fascismo: represión para conseguir el progreso. Vargas unió al país,

construyó y consolidó instituciones, dio certidumbre a la clase media y alta, y brindó mejores condiciones de vida a los pobres, pero con un enorme costo político y social pues hasta ahora la movilidad social de las clases más pobres es casi nula. En México las guerras desatadas durante el siglo XIX llevaron a una visión más integradora en donde se dio oportunidad a la libertad y al progreso, así como a la participación de distintos grupos.

La Universidad Nacional de México, creada en 1910, un par de meses antes de estallar la Revolución, inicialmente fue extensión del Estado, controlada de manera directa por el Presidente. Alcántara (2005:103) señala que “como institución pública, era un apéndice del Estado, con nombramiento ministerial del rector y otras altas autoridades universitarias, y con financiamiento y control públicos”, situación que no era del agrado de los estudiantes ni de los profesores. Aunque vale la pena mencionar que los primeros universitarios no estaban en contra del gobierno, sólo a favor de la autonomía de la universidad con respecto del gobierno, pues cuando de 1910 se inician las revueltas en contra de Díaz, los universitarios son los primeros en salir en su defensa y en oponerse a Madero y a todos aquellos actores que buscan modificar a la sociedad mexicana.

El rechazo de los universitarios a la Revolución era correspondido por los revolucionarios. En esos años había un intenso debate no en torno a la educación de manera directa, sino respecto a la sociedad necesaria, lo cual se verifica en la existencia de carrancistas, maderistas, zapatistas, villistas... Los zapatistas apostaban por una educación básica para las regiones más pobres; Carranza parecía poner atención a la educación básica, industrial y técnica (Mendoza Rojas, 2001:43). Cerrado el periodo revolucionario, otros participarían en la discusión sobre el tipo de país necesario, sin que llegara a consolidarse una. En lo educativo, “fueron años de constantes conflictos, de fuerte ideologización del debate sobre la Universidad y de confrontación de proyectos” (Mendoza Rojas, 2001:224).

La Universidad Nacional, guiada por el positivismo del periodo porfirista, atendía tanto a la oligarquía tradicional como a los emergentes grupos económicos, y cuando surgió la posibilidad de instaurar la educación socialista, los universitarios fueron los primeros en protestar. En la Universidad se proclamó la libertad de cátedra y de investigación, no se quería una universidad que sirviera ni a los intereses políticos ni a los económicos del momento, aunque ésta no era una decisión unánime. Las organizaciones estudiantiles se dividieron en liberales y socialistas; los primeros estaban a favor de la libertad de cátedra y en contra de la educación basada en el materialismo histórico. El rector Medellín apoyaba a los socialistas, y el director de Derecho, Brito

Foucher era antisocialista. La confrontación entre los dos grupos llevó primero a la salida de los profesores de Derecho y a la expulsión de Brito Foucher y luego a la destitución del rector.

Las discusiones internas sobre el tipo de educación superior llevaron a que el Estado diera la autonomía a la universidad, dejándola para que consiguiera recursos por su propia cuenta. La presión del Estado a la universidad se hizo con la Ley Orgánica de 1933. En ese momento la universidad ganó la autonomía y perdió su carácter nacional. Tanto el nuevo rector, Gómez Morín, como otros profesores aceptaron una baja en su sueldo, “para muchos académicos de ese entonces, fervientes defensores de la autonomía universitaria y de la libertad académica, era preferible el sacrificio personal a la dependencia del gobierno” (Mendoza Rojas, 2001:83) o servir a los fines del gobierno cualquiera que estos fueran.

En 1934, Narciso Bassols, secretario de Educación Pública, se encargó de redactar el artículo 3º de la Constitución en el que asentaba: “La educación que imparta el Estado será socialista y, además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida”. Ante el temor de que la universidad se viese obligada a adoptar el socialismo, Gómez Morín, posterior fundador del Partido Acción Nacional (PAN), renunció.

Debemos entender el socialismo de esa época como una respuesta posible al periodo de crisis y pobreza en que vivían amplios sectores de la población, tanto los tradicionales pobres como la clase media en desgracia.

Con Cárdenas en la presidencia, los conflictos entre la Universidad y el Estado se exacerbaban. Cárdenas consideraba que la universidad debía dejar de centrarse en las profesiones liberales y preparar a los trabajadores para industrializar al país y terminar con la dependencia económica. Consideraba también que se podía hacer un cambio de sistema mediante la educación; las personas primero entenderían el capitalismo y sus inconvenientes, y verían la amenaza que representa la propiedad privada y entonces serían capaces de suprimirla. La educación, idealmente debía ser para crear conciencia en los obreros y en los campesinos quienes decidirían, informadamente, la revolución (el cambio social).

El proyecto de Cárdenas contemplaba 3 aspectos: el contenido y orientación de la enseñanza, el carácter popular y el desarrollo científico y tecnológico. En el primer punto, contemplaba enseñar la historia a partir de los fenómenos económicos y la lucha de clases, como

lo proponía Marx en el materialismo histórico; la idea era crear conciencia de clase en el proletariado, a quien estaba dedicada la educación. Además de estudios, Cárdenas contempló dar alimentación, dormitorios y escuelas para los hijos de los obreros, de ahí su carácter popular; no solo los pudientes podrían asistir a la universidad, sino todos aquellos que lo quisieran. En cuanto a la ciencia y la tecnología, hizo énfasis en la educación técnica, no para proveer a las empresas capitalistas de mano de obra calificada, como actualmente se entiende, sino para elevar el nivel económico de la población y su calidad de vida.

Con la idea de fundar escuelas técnicas para los trabajadores, creó una red de escuelas técnicas que más adelante dieron paso al Instituto Politécnico Nacional (IPN). El Politécnico se constituyó en 1937 con las escuelas de Comercio y Administración, Ingeniería y Arquitectura, Ingeniería, Ciencias Biológicas, Escuela de Bacteriología, la Escuelas de Artes y Oficios; todas ellas con la finalidad de egresar obreros y profesionales técnicos. Incluso las carreras impartidas en el Politécnico tenían una orientación diferente al de la Universidad, como la carrera de Medicina Rural o la de Comercio donde se enseñaba la organización y funcionamiento de las cooperativas populares.

El proyecto de Cárdenas contemplaba una educación basada en las necesidades locales y el beneficio común. La Universidad seguía discordando con el plan del gobierno y las contradicciones se acentuaban. Independientemente de las luchas políticas e ideológicas, los universitarios comenzaron a buscar apoyo económico en Cárdenas quien les planteaba la posibilidad de seguirlos sufragando a cambio de consecutar el modelo de Estado.

El rector, Luis Chico Goerne, favoreció la creación de un nuevo Estatuto universitario mediante el cual se respetaba la libertad de cátedra, pero se orientaba la ciencia y la cultura hacia la solución de los problemas sociales. El acercamiento con el gobierno fue total cuando el rector acudió al balcón presidencial junto a Cárdenas, quien anunciaba la expropiación del petróleo. Paulatinamente vendría un mayor estrechamiento entre los universitarios y el gobierno. La Universidad recuperó su carácter de nacional y conservó el nombre de autónoma, aunque se alineó, de cierta manera, al proyecto de país. Se hizo una combinación de intereses; es decir, no tuvo el enfoque socialista sugerido por Cárdenas, sino el individualista de las naciones capitalistas. En las nuevas condiciones, la UNAM adoptó el modelo napoleónico e instauró el utilitarismo y el positivismo como ejes rectores; la universidad tenía como fin la utilización del conocimiento para

maximizar los beneficios de grupo bajo la afirmación de que el único conocimiento válido proviene de la aplicación del método científico.

1.2.2 Segunda Reforma. Mercantilización

La UNESCO y el IESALC identifican en la Segunda Reforma la mercantilización de la educación, caracterizada “por la instauración de un complejo modelo binario –público y privado; de alta y baja calidad; universitario y no universitario– como resultado del contexto mercantil heterogéneo, y que promovió modelos de calidad, de precios de financiamiento diferenciados” (UNESCO-IESALC, 2006:12). Se habla de mercantilización y no de privatización porque la matrícula aumentó tanto en las públicas como en las privadas. Durante el periodo de 1970-1985, México pasó de 256 mil a más de un millón de estudiantes (Márquez Jiménez, 2004:485). En Brasil ocurrió algo similar, no se privatizó lo público, sino que “hubo una expansión más rápida en el sector privado que creció en ese mismo periodo, 512%, o sea, de 142,386 a 885,054 estudiantes” (Durham, 2005:215).

El rápido crecimiento de la matrícula fue producto del crecimiento poblacional. El proceso de industrialización en que se encontraban tanto México como Brasil llevó a que un importante número de personas migrara hacia las ciudades. Los nuevos pobladores urbanos demandaban servicios de educación, vivienda, salud a un Estado insuficientemente capaz de proveerlos. En México, la población en 1950 era de 25.8 millones y hacia 1970 había 48.2 millones de habitantes (INEGI, 2011). En 1950 en Brasil había 53.4 millones, y para 1970 estaba en 95.7 millones (Fundação Joaquin Nabuco, 2002). En los dos países el crecimiento poblacional en 20 años fue casi del doble y el crecimiento económico limitado. En esos años había llegado a América Latina la doctrina de la CEPAL que se apoyaba en la creación de capital humano como base para alcanzar el desarrollo.

La universidad para el desarrollo o *'developmental university'* surge de la convergencia de la tradición del *land-grant movement* de los años 60 en Estados Unidos, idea que destaca que la universidad debe involucrarse con los problemas de la sociedad y ayudar a resolverlos; junto a la idea estadounidense está la tradición soviética de planificación de la mano de obra especializada necesaria para el Estado, además de la concepción japonesa de incluir hasta al más abigarrado aldeano en un hombre moderno que se apodera de las técnicas de producción y consumo, como ocurrió durante el periodo de modernización forzada (Brunner, 2007:18). La universidad para el

desarrollo podría haber llegado a México y a Brasil no como producto del análisis y de la síntesis de esos sistemas educativos, sino como el resultado de la aplicación de esos modelos en el estadounidense.

No se logró conformar una universidad para el desarrollo como en los países originarios, en cambio hubo una masificación educativa que llevó al declive de la educación como mecanismo de ascenso social, como distinción de clase y privilegio de élite. Al dejar de atender sólo a la élite económica y pasar a formar parte de las instituciones del Estado, la universidad se burocrató y construyó mercados internos “para las posiciones intelectuales, propensa a la politización y que se gobierna mediante procesos burocráticos que en nada se asemejan a los que usualmente se describen en los textos de administración” (Brunner, 2007:17); cada actor atendía sus propios intereses y los de su grupo.

Las fallas en la aplicación del modelo Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) también afectó a la universidad y el apoyo económico de que habían gozado comenzó a verse afectado. Los productos primarios que los países subdesarrollados seguían exportando cayeron de precio sin que hubiese logrado emerger una industria nacional fuerte y sólida; se había descuidado el campo y se le habían extraído los recursos, dejando a la población rural con pocas posibilidades de subsistencia. Los movimientos estudiantiles se habían radicalizado, principalmente porque la estructura de los países no respondía a las expectativas sociales, políticas ni económicas de la población. Ambas situaciones, las crecientes demandas de los jóvenes y la insolvencia económica del Estado, llevaron a confrontaciones que terminaron, en todos los casos, con violencia de los gobiernos hacia los estudiantes. En los años 60 y 70, la ilusión del desarrollo a partir de la educación, a nivel macro, y del ascenso social a nivel individual, quedó al descubierto.

Tanto los Gobiernos Militares como los Gobiernos democráticos en la región estimularon el desarrollo de las instituciones educativas privadas con argumentos en contra de las públicas a las cuales acusó de ineficacia en el gasto de los recursos, escasa oferta educativa, rigidez del currículo y escasa vinculación con el sector productivo; se disminuyó el financiamiento y se aumentaron las demandas a las universidades. Se comenzó a dar un crecimiento del sistema de educación superior, caracterizada por la expansión no regulada en un periodo que va de 1960 a 1989 (Gil Antón, 2002:106).

Entre las medidas adoptadas por los gobiernos para atender la demanda de educación superior se desarrollaron dos acciones: se permitió la expansión diversificada y desordenada del

sistema mediante instituciones privadas, y se excluyó a un importante número de aspirantes a las universidades públicas mediante la realización de exámenes de admisión. Estas dos medidas caracterizan, dice la UNESCO y el IESALC (2006:12) a la Segunda Reforma. Este segundo periodo se corresponde con un crecimiento acelerado de la matrícula y una separación paulatina del Estado respecto del financiamiento, además de tolerancia a instituciones privadas.

Con esas medidas no se encontró la respuesta adecuada a las demandas sociales ni económicas, pero sí se contribuyó a modificar los estándares de calidad conocidos y válidos hasta ese momento en las instituciones educativas públicas; el número de estudiantes había crecido y los modelos pedagógicos, institucionales y organizacionales seguían siendo los mismos.

Por otra parte, el sector privado, sin regulación, promovió un sistema desigual basado en el costo-calidad. La participación de instituciones públicas y privadas ciertamente abrió la posibilidad de estudiar a grupos que antes no tenían manera de hacerlo, pero resultó paradójico que al tiempo de dar oportunidad a las mujeres, personas del interior y otros sectores poblacionales se conformaron dos circuitos o redes de escolarización universitarias diferenciadas por sectores sociales y niveles de calidad de la educación (UNESCO-IESALC, 2006:12).

Es en este segundo periodo que la universidad, la mexicana al menos, adquiere las características que se le atribuyen cuando se enuncian las transformaciones que ha de enfrentar en este siglo XXI: conciencia crítica de la sociedad, fuente de ascenso social y socialización; se abrió la posibilidad para estudiar, pero no para modificar sustantivamente sus condiciones socio-económicas.

1.2.2.1 Los gobiernos militares

Luego de la caída de Getulio Vargas, llegó al poder Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961), otro minero. JK, como se conocía a Kubitschek, intensificó la industrialización de Brasil mediante la construcción de infraestructura carretera y el apoyo a la industria petroquímica, la minera, la eléctrica, la automotriz, la de electrodomésticos, la de comunicaciones, incluso JK promovió la construcción del Brasilia, como Distrito Federal. Kubitschek era partidario del liberalismo y promotor del Estado coordinador, es de resaltar que la industria de ese tiempo estaba compuesta principalmente por capital privado, la única empresa estatal creada por JK fue la energética.

El programa de desarrollo de Kubitschek estaba dividido en seis grupos: energía, transporte, alimentos, industria básica, educación y reorganización del centro de poder (físicamente). Llevar el Distrito Federal al centro del país tenía como fin estratégico impulsar la construcción de una red de transportes hacia todo el país. Paralelo al desarrollo de la industria nacional se aumentaron los salarios y se gestó una clase media urbana que vendría a exigir más. La industria electrodoméstica permitió que un número importante de brasileños tuviera acceso a comodidades modernas muy al estilo del *American Way of Life*. En lo social, las clases marginadas continuaron marginadas; el desarrollo no alcanzó para todos.

A Juscelino Kubitschek le sucedió en la presidencia Jânio Quadros, quien renunciaría unos meses después, siendo sustituido por João Goulart, otro partidario de los trabajadores. Goulart continuó con las políticas de Getulio Vargas en el sentido de intensificar la participación económica del Estado, y también adoptó las medidas de Kubitschek en tanto la industrialización del país y el apoyo a los trabajadores. No es de extrañar la adopción de las medidas de sus antecesores, dado que Goulart había sido ministro del trabajo durante los periodos de Vargas y de Kubitschek, sólo que, a diferencia de sus antecesores, Goulart decidió no depender sólo de Estados Unidos y diversificó las relaciones con otros países, incluido el 'monstruo' del momento, la Unión Soviética. Estas alianzas más la exigencia a la industria extranjera de reinvertir sus grandes ganancias en el territorio hicieron que pronto acusaran a Goulart de comunista.

La apertura a las relaciones con otros países generó el terror de los conservadores brasileños que no tardaron en levantarse en armas apoyados por Estados Unidos. El derrocamiento de Goulart llevaría de nueva cuenta a las dictaduras militares que se habían suspendido con el civil Kubitschek. Si durante la Era Vargas se había llegado a altos niveles de autoritarismo, con los jefes militares no hubo la menor tolerancia para artistas, intelectuales, estudiantes, académicos o persona alguna que mostrara simpatía por el socialismo o cualquier cosa que se le pareciera. Bajo la pantalla de la "Seguridad Nacional" se limitaron los derechos de una gran cantidad de intelectuales. Los gobiernos militares encontraron en los medios de comunicación un excelente aliado que les ayudaba a difundir el crecimiento de la economía, la baja inflación, la creación y ampliación de empresas estatales en petroquímica, hidroeléctrica, electricidad, comunicaciones, inversión extranjera y más.

Aunque puede parecer que los militares representaban un grupo homogéneo de intereses de clase, la verdad es que la disputa era muy amplia y en ocasiones hasta con preferencias

antagónicas. En la lucha contra la ‘invasión comunista’ estaba la burguesía industrial asociada al capital extranjero, los grupos pro-estadounidenses en su abierta lucha contra el comunismo y los militares fascistas de corte católico. En el lado opuesto se encontraban a favor de la libertad de elección, que no socialistas: estudiantes, artistas e intelectuales sujetos a grandes prohibiciones en el mejor de los casos. Todos aquellos que llegaron a oponerse al régimen fueron torturados, exiliados y hasta asesinados. Los principales medios de expresión de esos grupos (revistas, teatros, escuelas) fueron cerrados.

Los gobiernos militares brasileños asimilaron el discurso sobre el capital humano y todas las tendencias llevadas por Estados Unidos, apoyados en su estrecha relación económica con los estadounidenses, incluso, el Ministerio de Educación encargó a Rudolph Atcon, profesor estadounidense, un informe que diera pie a reformular la educación superior. El Informe Atcon (*Relatório Atcon*) incorporaba teorías privatizadoras y un discurso orientado hacia las teorías del capital humano. Sin embargo el gobierno no tomó todos los puntos del informe al pie de la letra, en esos momentos los gobiernos militares no estaban interesados en perder el control de las universidades, y las propias autoridades que pagaron por el informe y formaron la comisión MEC-USAID (Ministerio de Educación-United States Agency for International Development) rechazaron desvincular del poder público el dominio y la injerencia en las universidades.

En los cincuenta se había creado 2 instituciones para coordinar y controlar al sistema de investigación. En 1950 se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) y en 1951 la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior (CAPES), concentrándose entonces en la formación de recursos humanos para la investigación básica y aplicada, con lo cual se buscaba reestructurar las universidades públicas e institutos de investigación. El CNPq y la CAPES daban certidumbre a un nuevo proyecto económico centrado en las empresas particulares y en el establecimiento de un gobierno regulador y coordinador. Con todo, los gobiernos militares tenían un proyecto de nación y una visión de la relevancia pública de la educación (Dias Sobrinho, 2003). La Reforma Universitaria del 68 es una muestra de ello.

La Ley de la Reforma Universitaria (Lei 5.540, 1968) seguía algunas de las indicaciones de investigadores estadounidenses contratados para elaborar el dictamen sobre la universidad. Esta ley se caracterizó por la represión a grupos opositores, la privatización, la exclusión de las clases populares vía la selección de los más capaces, la institucionalización de la enseñanza profesionalizante, la desmovilización del magisterio, entre otras. Antes de lanzar la ley, se

promulgó el Acta Constitucional N° 5 (A15) la cual daba pleno poder al Presidente y cesaba temporalmente a los otros poderes, al igual que varias garantías individuales, entre otras el derecho a manifestarse. Una vez prohibida cualquier manifestación, se incentivó la inversión de particulares en la educación y se propuso convertir las universidades en fundaciones, con lo cual se financiaba a los estudiantes, no a las instituciones (Mattos, 2006); según el General Mattos, era más barato pagar la colegiatura de un estudiante que sostener a la burocracia. Fuese a una fundación o a una institución privada, el gobierno pagaría la colegiatura de los mejores estudiantes.

Veinte años después, en 1980, las matrículas en educación superior sumaban 1,377,286, un incremento de 1,378% en el periodo. Hacia el fin del milenio, conforme a los datos del INEP, tal número casi se doblaría, atendiendo a 2,622,073 matriculados en 2000. Para 2005 había 4,453,156 estudiantes de enseñanza superior (Nunes, 2007:113).

El incremento en la cobertura se dio mediante instituciones privadas, para las cuales se establecieron reglas mínimas de operación. El artículo 20 de la *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (LDBN) reconoció la existencia de las siguientes categorías de instituciones privadas:

Particulares en sentido estricto, así entendidas las que son integradas y sostenidas por una o más personas físicas o jurídicas de derecho privado que no presenten las características de los incisos de abajo.

Comunitarias, así entendidas las que están conformadas por una o más personas físicas jurídicas, incluso cooperativas de profesores y alumnos que incluyan en su entidad sostenedora representantes de la comunidad.

Confesionales, así entendidas las que son instituidas por grupos de personas físicas o por una o más personas jurídicas que atienden orientación confesional e ideología específicas y a lo dispuesto en el inciso anterior.

Filantrópicas, en la forma de la ley.

Es decir, quienes quisieran educación tenían que hacerlo con sus propios recursos o lograrlo por sus méritos. Proliferaron entonces las facultades disociadas de la investigación.

Innumerables instituciones fueron asentándose en las ciudades más pobladas. Dice Eunice Durham (2005:215), justificando la aparición de universidades privadas, que a principios del siglo XX la democratización de la educación superior en Estados Unidos se basó en la creación de los *Community Colleges* sufragados por el gobierno, situación que no ocurrió en Brasil; en cambio, el sector privado fue capaz de crear cursos de bajo costo y con exigencias académicas menores para una población con características intelectuales diferentes al estándar solicitado en las públicas. Esta consideración parte de que en las instituciones públicas se encuentran solo aquellas personas que están realmente capacitadas.

Además, los gobiernos militares, conservadores a ultranza todos ellos y altamente influenciados por el gobierno norteamericano, estaban convencidos de que la educación debía servir para el desarrollo del país y que se debía eliminar el currículo abierto porque era un desperdicio de dinero y no llevaba a un fin. Mattos dijo, por ejemplo, que cómo se podía confiar en un médico que había seleccionado él mismo las materias que quería cubrir: “la universidad libre era la universidad en que tú escogías tu currículum, una cosa que no tiene sentido” (Mattos, 2006) porque hace falta un currículo que esté enfocado en un objetivo. Esas son algunas de las condiciones, en lo educativo, en que el gobierno brasileño formó un proyecto de nación que no llegó a consolidarse, o no para todos. En las instituciones de educación superior públicas también acontecieron algunos cambios. En primera instancia, el financiamiento del Estado permitió el crecimiento de la matrícula (en menor proporción a las privadas, pero crecimiento al fin) y las indujo a apoyar al sector productivo.

Las escuelas privadas, más que una estrategia para no destinar recursos públicos a la educación, sirvieron para que los gobiernos militares estuviesen tranquilos, pues como en otros países, las desigualdades económicas y sociales habían movilizó a la población universitaria, de tal manera que los militares veían a las instituciones públicas como polvorines que tarde o temprano se levantarían en su contra. Entre 1963 y 1964 las universidades de Brasil entraban y salían de huelgas, fuese por estudiantes, por profesores o por administrativos. El General Meira Mattos (2006), responsable del “Informe de la Comisión Meira Mattos” señala que no eran los estudiantes quienes estaban en contra del gobierno, sino la izquierda que utilizaba a los estudiantes para derrumbar al gobierno, y al actuar contra los insurrectos se actuaba en contra de los desestabilizadores, no en contra de los estudiantes, profesores ni intelectuales; era esa visión estadounidense de la amenaza antidemocrática.

Al concluir los movimientos estudiantiles, como ocurrió en México, la movilización política fue retomada por sindicatos de docentes y trabajadores no académicos. Al tiempo que creció la matrícula, creció el número de maestros, aunque a diferencia de los estudiantes, los intereses de los profesores están más fragmentados por las propias características del cuerpo docente.

Costa e Silva, segundo presidente militar, agregó a las medidas disciplinares la creación de un Grupo de Trabajo de la Reforma Universitaria (GRTU), nombrando él personalmente a los miembros del grupo a quienes entregó los documentos elaborados años atrás por el estadounidense Rudolf Atcon y el General Meira Mattos, además de las disposiciones ya establecidas en los planes gubernamentales. En su informe, Atcon vislumbraba a la universidad como una institución privilegiada con supra-sensibilidad para reestructurar la perspectiva ideológica, cumplir con la misión académica y proveer al mercado de trabajo.

De la visión ideológica de los gobiernos militares no había duda, el Decreto-Ley 869 puede ser un indicador del conservadorismo. En 1969 instituyeron la disciplina “Educación Moral y Cívica” con la cual se buscaba preservar el espíritu religioso de la dignidad de la persona humana, amor a la libertad con responsabilidad, preservación de la familia y la preparación del ciudadano para obedecer la ley. Si la clase de educación moral no servía, entonces se aplicaba el Decreto de Ley 477 que prohibía a cualquier estudiante, profesor, funcionario o empleado participar en política, y en caso de que se lo hiciese, se le podía cesar o expulsar de la universidad.

En la Reforma Universitaria del 68 se estableció también que la educación superior sólo podía ser universitaria y asentaba que una universidad es aquella que realiza las actividades de docencia, investigación y extensión, y dejaba “autonomía didáctico científico, disciplinar, administrativa y financiera ejercida conforme a la ley y a los estatutos propios de la institución” (Artículo 3º, Reforma da Educação Superior) para que la investigación realizada en las universidades fuera conforme a la decisión de las propias entidades. Aunque

sin instrumentos propios y, sobre todo, sin una clara concepción al respecto de a naturaleza y modalidades de articulación con la sociedad de la cual hacía parte en ese primer periodo, la universidad brasileña limitó su actividad en esa área a responder a las demandas puntuales del sector productivo o a implementar proyectos de prestación de servicios en el sector salud o en la formación de profesores, aprovechando el cúmulo de recursos y de competencias que ya disponía en esas áreas (Roquete de Macedo, 2005:129).

Esta relación con el entorno consolidó a la universidad y permitió que ganara prestigio; “el modelo de enseñanza superior subyacente a la Reforma de 1968 experimentó un crecimiento importante durante la década de 1970. Con eso, la universidad se consolidó como la principal fuente de desarrollo de la actividad nacional de investigación, y dio los primeros pasos del proceso de constitución de la extensión como actividad propia de la institución de enseñanza superior” (Roquete de Macedo, 2005:12), aunque nunca llegó a tener un papel fundamental en el desarrollo del país.

La Reforma del 68, con el artículo 40 también preveía la participación de los estudiantes en la “mejoría de las condiciones de vida de la comunidad y en el proceso general de desarrollo (...), asegurando al cuerpo docente los medios para la realización de los programas culturales, artísticos, cívicos y deportivos”. Tales actividades habrían de ser estimuladas por la existencia de instalaciones adecuadas; para tal efecto: “se estimularán las actividades encaminadas a la formación cívica, considerada indispensable en la creación de una conciencia de derechos y deberes del ciudadano y del profesional”, según el artículo 40 de la Reforma del 68.

La Reforma de los años sesenta promulgó medidas vigentes hasta la fecha: desaparición de la cátedra¹, establecimiento de la carrera docente a nivel universitario, institución de regímenes de tiempo completo y dedicación exclusiva, adopción del sistema semestral de créditos y matrícula por asignatura, creación del concepto de campus, diversificación en la duración de los cursos, organización de posgrados y generación de estructuras de investigación. En el campo administrativo, situó desde entonces a la educación superior como un bien privado. Dice Pelegrini y Barros Lara (2007:159) que “la política educacional fue redefinida conforme a las aspiraciones de la triada compuesta por los designios de la intervención norteamericana, los intereses de la clase hegemónica de preservación de las relaciones de producción y las ansias de utopía autoritaria de eliminación de desacuerdos”.

En 1968 también, se estableció el examen Vestibular, con el fin de disminuir la entrada de un contingente mayor de estudiantes a las universidades tanto públicas como privadas. Por supuesto que hubo resistencia por parte de los estudiantes. En 1968, varias facultades fueron tomadas por los alumnos quienes exigían eliminar la intervención gubernamental y permitir que las universidades realizaran sus propios procesos académicos, pedagógicos y administrativos.

¹ La cátedra se refería a la existencia de un docente titular en determinada asignatura.

Como sus pares en otras partes del mundo, los estudiantes brasileños se encontraron con la represión del gobierno.

En relación directa con las instituciones particulares, los gobiernos militares permitieron la cada vez más creciente participación privada en el sistema de educación superior; en este aspecto ni estudiantes ni profesores manifestaron desacuerdo alguno. Las protestas que se llegaron a generar fueron provocadas por el amago del cobro de colegiaturas en las públicas, y hasta los estudiantes de las PUC, se lanzaron a las calles para impedir que les cobrasen a los estudiantes de las públicas. En sentido estricto, las universidades públicas se veían beneficiadas con la existencia de instituciones privadas porque la presión por dar cabida a personas pobres con escasa formación se veía reducida.

Cabe señalar que la universidad en Brasil no contribuyó, como en México, a la formación de los cuadros gobernantes ni con el desarrollo del país. Las universidades públicas continuaron atendiendo a estudiantes de las carreras liberales y asimilando a sus egresados en puestos de las propias universidades. Los técnicos y especialistas de las industrias brasileñas se forman, por lo regular, en los institutos y en las propias empresas. En la cuestión de gobernantes mucho menos contribuyó, casi todos los presidentes del siglo XX fueron militares.

En el caso de la Universidad de São Paulo, fue hasta 1985 cuando cobró relevancia en la política. Fernando Henrique Cardoso por fin encarnaba las aspiraciones de los paulistas. Cardoso fue el primer gobernante con formación universitaria de ese estado, luego de que perdieran la batalla en 1930 contra Vargas. Cardoso se rodeó de universitarios de la USP, como también lo haría su sucesor Luis Inácio Lula da Silva.

La Universidad de Campinas (UNICAMP) es una excepción en este panorama. Los gobiernos militares de los años 60 para fortalecer la ciencia y la tecnología en el país e impulsar la industrialización dentro del modelo de sustitución de importaciones recurrieron a la UNICAMP. Las áreas de especialidad de UNICAMP serían la física y la economía, y para eso atrajeron a brasileños que habían ido a estudiar a Estados Unidos y en ese momento estaban trabajando para compañías estadounidenses. A pesar de la apuesta del gobierno, la investigación no prosperó y los recursos fueron mermando,

en la década de los 90, con la privatización de las empresas estatales brasileñas y el abatimiento de las ambiciones nacionalistas de los militares, muchos de los trabajos conjuntos se vieron interrumpidos. En otros casos hubo importantes

desmembramientos para el sector privado bajo el liderazgo de ex-académicos que cambiaron las universidades por el mundo de los negocios. Diversos científicos de esas universidades siguieron carreras importantes como figuras públicas, gerentes de grandes empresas estatales, ministros y viceministros en las áreas de energía, ciencia, tecnología y economía (Schwartzman, 2006:171).

En resumen, si hablamos de macroeconomía, las decisiones político-económicas de los gobiernos que van de 1950 a 1970 dejaron un buen saldo, no así en términos educativos. En los años 60, Brasil era la economía N° 47, y en los 70 ya se encontraba en el 8° lugar (Mattos, 2006). Sin embargo, con todo ese ascenso económico, actualmente “una cuarta parte de los jóvenes brasileños entre 12 y 24 años son tan pobres que no podrían mantenerse en una institución de educación superior, aunque ésta fuera gratuita” (Dias Sobrinho & Brito, 2008:494). Al final del periodo las bases para lo que en México habría de ocurrir en los 90 ya estaban bien establecidas en Brasil. Brasil había dado el brinco de una economía predominantemente agrícola a una economía cuasi industrializada dependiente de los diseños de Estados Unidos primero.

Universitarios, académicos y estudiantes encontraron en las reformas del 68 la mejor manera para servirse de las universidades sin retribuir en igual proporción a la sociedad que sostiene a las universidades.

También se han ido creando cuerpos colegiados para estudiar los acontecimientos educativos en el país, aunque sin generar grandes expectativas para cambiar la situación porque los actuales grupos que estudian la problemática educativa en Brasil

Son investigadores universitarios enfocados en el análisis del sistema de enseñanza superior brasileño, técnicos calificados por el MEC que conocen bien la complejidad del sistema y sus problemas y rectores de las universidades estatales paulistas. Todos ellos tienen en común la familiaridad con las investigaciones sobre las universidades hechas en Europa y en Estados Unidos, así como las reformas y acciones en esos países (Durham, 2005:228).

1.2.2.2 Crecimiento sin calidad, México

En Brasil las dictaduras tenían asolados a los universitarios, en México las relaciones se habían estrechado y roto en menos de 20 años. Durante el sexenio de Ávila Camacho, el Secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet, se encargó de incentivar la ideología de la unidad nacional, favoreciendo la ampliación del sistema educativo en general mediante la construcción de

nuevas escuelas, la reforma a planes de estudio y el establecimiento de la primera campaña nacional de alfabetización.

Para ese momento la universidad pública era bastión de los políticos; era el lugar donde se formaba y ensayaba para ir a las grandes ligas de la política. Mientras la clase política se formaba en las públicas, las empresas particulares y otros grupos que no estaban interesados en la política crearon sus propias instituciones. La politización de las Instituciones de Educación Superior públicas y el incremento en la participación de las clases medias y bajas llevaron a la creación de la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG), como respuesta de los conservadores católicos ante las tendencias marxistas de las universidades públicas. El Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) fue creado fundamentalmente con la finalidad de preparar a los ingenieros y a los administradores calificados para manejar las empresas ubicadas en Monterrey.

De pronto las universidades públicas ya no cumplían con las expectativas de los estudiantes (o los padres de los estudiantes) quienes además de educación, reclamaban la distinción de clase, porque el sector público ya no era sólo para ellos; “muchos miembros de la élite buscaron preservar su diferenciación de clase por medio de una bifurcación sectorial de la educación superior” (Levy, 2000:115), aunque como dice el propio Levy, no se puede asegurar el carácter esnobista como el único o principal factor para la elección de universidad, también influye la percepción sobre el descenso en la calidad en la preparación de los estudiantes, las perspectivas laborales y otros indicadores (Levy, 2000:117).

Miguel Alemán, primer Presidente mexicano con estudios universitarios, asumió el poder en 1946, y con él se consolidó la unión entre el gobierno y la Universidad, incluso, la Ciudad Universitaria fue construida en 1952. En ese momento la Universidad “seguía siendo un medio de movilidad ascendente y de socialización política para la incorporación al sistema. Los profesionistas y los intelectuales continuaron integrados al mundo oficial: la afiliación al PRI era el mejor camino para la realización de su carrera política” (Mendoza Rojas, 2001:114).

Ya para la década de 1960 comenzaban a suscitarse algunas confrontaciones con el gobierno producto del crecimiento poblacional y la insatisfacción de las necesidades educativas, aunado a que los empleos tampoco alcanzaban para todos; ya desde entonces se formaban más profesionistas de los que se podían incorporar al mercado laboral. Esta situación llevó a que, ante la dificultad de movilización social vía el empleo, la educación sirviera como elemento diferenciador para la incorporación al trabajo (Mendoza Rojas, 2001:123). Las profesiones liberales

tan codiciadas a inicios de siglo iban pasando a formar parte de las actividades ligadas a las empresas privadas y al gobierno; se comenzaron a formar generaciones de asalariados, en el mejor de los casos. Frente a las protestas por los escasos espacios para continuar estudiando, el gobierno generó nuevas instituciones públicas y abrió la opción para las empresas privadas ofrecieran el servicio.

Se abrieron en esta segunda etapa 3 opciones educativas: una privada de élite, una pública selectiva y una privada masiva con distintos estándares de calidad y precio.

En las universidades públicas se intensificó la politización e incrementó el corporativismo que contribuyó a conformar un sistema educativo burocrático dirigido por intereses de grupo. El corporativismo protege a la colectividad mediante asociaciones representativas de actividades profesionales (corporaciones). Propone solidaridad de intereses y fórmulas de colaboración entre los miembros de un mismo gremio, lo cual permite alcanzar sus fines y neutralizar los conflictos surgidos de la interacción. El corporativismo vincula intereses de grupos sociales con el gobierno en una estructura totalmente piramidal. En la parte superior se encuentra el Presidente y en la base los grupos sociales, y para establecer acuerdos hay un mediador, que es el líder sindical. Idealmente cada gremio debiera elegir a su líder, aunque no es el caso de las corporaciones mexicanas donde los líderes (generalmente muy cercanos al Presidente) se encargan de controlar a sus agremiados y negociar los intereses de su grupo.

El corporativismo de Estado representó para México un modelo para la elaboración de políticas públicas basadas en la concertación con líderes gremiales; una forma de prevención y control de conflictos sobre el sector obrero, campesino y popular a través de representantes muy allegados al Presidente; el establecimiento de acuerdos con la clase empresarial y una forma de conducir el desarrollo económico mediante pactos. Se le denomina corporativismo de Estado porque es éste el que crea los sectores y designa a sus representantes.

El término tiene una connotación despectiva; sin embargo, una corporación es una organización compuesta por personas que se gobiernan a sí mismas. Es un concepto que en su mejor aplicación se asocia con la participación de la sociedad civil en las decisiones que le atañen directamente. Para el caso mexicano la realidad ha sido diferente porque si bien desde la década de los 30 del siglo XX se estableció esta forma de gobernar al país, no fue la sociedad civil quien estuvo al frente de las decisiones, sino el Estado, a través de líderes que no necesariamente

representaban los intereses de sus agremiados. Más que una interrelación de abajo hacia arriba, se daba un control de arriba hacia abajo vía la corporación.

A pesar de las vicisitudes, la fórmula del corporativismo permitió restablecer la paz social y política perdida por la Revolución Mexicana y generar gobernabilidad y consolidó la construcción de acuerdos. El corporativismo representó una serie de reglas políticas, económicas y sociales acatadas por todos los órdenes sociales por más de cuarenta años, permitiendo a México tener un incipiente proyecto de nación. A decir de Zapata Schaffeld (2004:15), el corporativismo permitió al Estado

consolidar su base social y al mismo tiempo cumplir con el proyecto revolucionario a cambio de oportunidades de empleo para los empleados, de la implantación de servicios educacionales y de la salud gratuitos así como a través del acceso al usufructo de la tierra para los campesinos y la nacionalización de los recursos del subsuelo del territorio (en particular del petróleo)².

La industrialización del país se promovió a partir de acuerdos y control de la clase trabajadora vía las corporaciones y sindicatos. Las empresas estatales y privadas se expandieron y la riqueza nacional se incrementó. El problema se deriva de la protección a la desigualdad porque en tanto en términos macroeconómicos hubo crecimiento en distintos momentos del siglo XX, la economía de los empleados no creció al mismo ritmo de economía nacional. A la gente se le había prometido que el modelo permitiría mejores condiciones de vida generalizada; una vez que las empresas comenzaran a producir, la riqueza habría de llegar a las clases más bajas, sin embargo la pobreza y la desigualdad se hicieron patentes una y otra vez, dando paso a manifestaciones gremiales como la huelga de los ferrocarrileros, la de los maestros, la de los médicos...; movimientos que fueron apagados uno a uno.

El evidente rechazo a las políticas de apoyo al sector empresarial causó severos disturbios y represiones que en distintos momentos culminaron en la muerte de numerosos manifestantes. Para recuperar el control, el Estado retomó algunos de los problemas más impactantes como la salud y creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Empleados del Estado (ISSSTE), incrementó el gasto en educación pública básica y superior y el crédito al consumo, lo que le

² El proyecto ideológico nacional estaba sustentado en la revolución mexicana y plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917): propiedad estatal de los recursos naturales, integración racial, reforma agraria y educación pública y gratuita.

permitió algunos años más de estabilidad. Los empleados, al menos, estaban controlados. Pero había otros grupos que no había manera de controlar, se trataba de los estudiantes y de las guerrillas que proliferaron durante las décadas de los 60 y 70. El Gobierno logró reprimir algunas manifestaciones de oposición al sistema pero vendrían otros más.

El agotamiento del modelo fue más que evidente en el movimiento estudiantil de 1968. Se generaron nuevas confrontaciones con el Gobierno y se fracturó la relación entre los dos actores. Luis Echeverría quiso restaurar la confianza de los universitarios, incrementando el financiamiento al sistema educativo en un ambiente donde los títulos ya no otorgaban prestigio ni garantizaban el acceso a un trabajo (Fuentes Molinar, 1989:5). Se abrió un periodo en donde el gobierno estaba más preocupado por obtener la aprobación de los universitarios que por percibir y solucionar los vicios de la falta de regulación y supervisión al crecimiento desordenado de las instituciones.

Los años sesenta fueron decisivos para la construcción de ideales en torno a la universidad. Fue un periodo en que los estudiantes comenzaron a coincidir con las luchas de otros grupos, y otros grupos vieron en la universidad el respaldo que necesitaban para hacerse escuchar por el gobierno; sin embargo con esta nueva actuación de la universidad, también llegaron distintos actores políticos: “comités de lucha estudiantiles de orientación de izquierda; los grupos porriles en las escuelas con la tarea de reprimir cualquier disidencia, los nuevos sindicatos emergentes y los grupos que coparon las burocracias del interior de las universidades con poderes amplios y que promovieron el clientelismo político y la conformación de feudos de poder” (Mendoza Rojas, 2001:152).

El castigo y el consuelo otorgado por Echeverría a los estudiantes abrió un nuevo periodo en la vida democrática de México. Las facilidades alcanzadas por los movimientos estudiantiles dieron pie a que cualquier ciudadano se pudiera organizar y manifestar públicamente sin tener que hacerlo en el espacio universitario que les daba seguridad; anteriormente “el apoyo que recibía la universidad del Estado estaba condicionado más por los términos de intercambio político para garantizar la estabilidad del país y la legitimidad social del régimen” (Ibarra Colado, 2007:15), pero a poco “la universidad dejó de jugar el papel político que había desempeñado en el pasado” (Ibarra Colado, 2007:15).

Si bien durante los primeros años de intervención estatal (con el Modelo de Sustitución de Importaciones) se había disipado la sombra del socialismo ruso, la Revolución Cubana y la guerra de Vietnam metieron al socialismo de nuevo al juego, más ahora que se mostraban las fallas de un

Estado interventor incapaz de atender a las clases populares de la misma forma que atendía y protegía a las empresariales.

La apertura que promovió Echeverría logró liberar de tensiones el ambiente político y contener las movilizaciones estudiantiles, a la par del crecimiento en cobertura y opciones educativas; sin embargo “todo ello se había dado sobre una base inestable, por el debilitamiento de su función de movilidad social ante la devaluación de los títulos universitarios” (Mendoza Rojas, 2001:148).

En esta segunda Reforma señalada por la UNESCO y el IESALC, se da en México el auge y la decadencia del sistema universitario. En los primeros años del modelo de Industrialización por Sustitución de importaciones las universidades fueron vistas como el motor del desarrollo, luego cuando el modelo comenzó a mostrar sus fallas se le consideró como un lugar donde se generaban los representantes y formadores de la ideología, finalmente la promesa de ascenso social tampoco se vio cumplida; la masificación y la politización de la universidad coincidieron con las consecutivas crisis económicas que se habrían de venir, dificultando la posibilidad de obtener empleo. Desde aquellos años, la formación de científicos, por ejemplo, escasa en cantidad, supera ampliamente la demanda tanto en la iniciativa privada como en el sector público.

La representación de los estudiantes en la sociedad comenzó a verse mermada; “a mediados de los setenta el movimiento sindical comenzó a desplazar al movimiento estudiantil, no solo en la UNAM sino en otras universidades públicas. Los conflictos de los siguientes años tuvieron como protagonistas a los trabajadores universitarios; el sindicalismo vino a constituirse en el actor político de mayor peso al interior de las casas de estudio” (Mendoza Rojas, 2001:160); comienza un nuevo activismo político encabezado por la profesores y administrativos, se expande “una burocracia anárquica en la que se combinan las operaciones y el lenguaje de la administración moderna con las formas más usuales de la feudalización, el uso discrecional de recursos y las prácticas clientelísticas” (Fuentes Molinar, 1989:6).

Con los años, los movimientos sindicales vendrían a desplazar del todo a los movimientos estudiantiles. En 1971 los trabajadores de la universidad comienzan a organizarse para constituir sindicatos que les respalden en las mejoras de sus condiciones de trabajo. Las primeras pugnas fueron incluso dentro de las universidades por asegurar el triunfo de uno u otro sindicato. En el resto del siglo, hubo sólo dos movimientos estudiantiles posteriores y estos fueron producto del rechazo al cobro por matrícula.

El protagonismo de los sindicatos se fortalecería a finales de la década de los 70 y principios de los 80 cuando sobrevino la devaluación del peso. Durante la crisis las empresas se vieron perjudicadas y el gobierno decidió apoyarlas como lo había hecho antes del gobierno de Echeverría; de nueva cuenta disminuyeron los salarios reales y las prestaciones sociales, al tiempo que se modificaron los contratos colectivos. Las protestas de los empleados y los estudiantes se intensificaron y el gobierno decidió actuar mejorando los salarios e invirtiendo en infraestructura carretera con la intención de garantizar la distribución de bienes de consumo en lugares marginados. No funcionó. El Estado, con José López Portillo en el poder, tuvo que enfrentarse al desencanto de los empresarios y de la población en general. Finalmente, el Estado decidió mantener el apoyo al sector empresarial como parte de la reestructuración del desarrollo del país.

Es el involucramiento de los jóvenes de los años 60 en los conflictos sociales del momento los que dan la sensación de que la universidad estaba comprometida con la sociedad; sin embargo no podemos quedarnos con la idea de que la universidad siempre ha estado comprometida con la sociedad. Es cierto que la generación de los años 60 buscó una mejoría de su propia clase y apoyó en el lapso a otros grupos, y también es cierto que la politización de los universitarios como clase en ascenso es válida en tanto están escalando, pero una vez consolidada dentro de una clase superior, huyen de la politización y se refugian en sistemas privados que se alejan de la participación de la vida política y la lucha de clases. Este fenómeno se observa en los propios docentes de las universidades públicas que en tanto promueven y participan en la movilización social, envían a sus hijos a universidades privadas. Incluso, dentro de la propia institución, los actores en la universidad juegan con 2 caras, en tanto hacia el exterior sustentan los “valores de la autonomía, la democracia y la defensa de las causas sociales, en su interior prevalece la autocracia, la centralización y la defensa de los privilegios de las camarillas y los grupos de poder” (Ibarra Colado, 2007:5).

Daniel Levy concluye que la politización disminuyó la capacidad institucional para desempeñar las funciones económicas, así como el entrenamiento técnico (Levy, 2000:127), y este es en gran medida el problema central que se debate actualmente. Los grupos promercado abogan por una educación que sirva como capacitación técnica, en tanto otros consideran que “la educación puede contribuir a una socialización y concientización más pertinente de las nuevas generaciones, con la finalidad de prepararlas mejor para enfrentar los enormes desafíos políticos del siglo XXI” (Bertha Lerner, 2003:215), tal como ocurrió en algún tiempo cuando el Estado dio

cierta tolerancia a las universidades por ser una válvula de escape a los conflictos sociales; en la medida en que se fueron politizando otras áreas, la universidad dejó de ser tolerada. Dice Mendoza Rojas, “al abrirse espacios de participación política en el país, grupos y partidos dejaron de tener a las universidades como centros principales de acción, aunque siguieran militando en ella” (Mendoza Rojas, 2001:237).

Otra de las funciones originada en este periodo es la parte crítica, a partir de la cual la universidad llama “la atención de la sociedad sobre los grandes problemas que la aquejan. No se trata simplemente de denuncias o consignas, sino del resultado del libre examen de las ideas y del análisis riguroso de los más diversos temas disciplinarios” (Alcántara Santuario, 2009). La universidad mexicana fue capaz de dar alternativas a los grupos sociales más vulnerables, situación que no se vio en Brasil. Las universidades, como instituciones del Estado, son “espacios de lucha y disputa. Su naturaleza reproductiva es cuestionada en su seno. Pero, como producto de las luchas y movimientos sociales, es también un espacio de igualación y democratización de las relaciones sociales en el conjunto de la sociedad” (Ordorika, 2001:84); son isomorfos al sistema, sin embargo en su seno también se perfila el contrapeso ideológico, construyendo a través de aquello que se conserva en ella y de aquello que en ella se transforma (Silva & Franklin, 2006:195).

Además de las funciones políticas y de crítica, la universidad tiene una función socializante; cuando ingresan a la universidad, incluso ya desde el bachillerato, los jóvenes “viven intensamente la experiencia de ser universitarios no tanto por el aprendizaje cognoscitivo que conlleva, sino por la socialización que promueve alrededor de valores de solidaridad y la confirmación en torno a ciertos valores e ideologías” (Mendoza Rojas, 2001:231). Miguel León Portilla (2010) aclara que “para las naciones iberoamericanas, la universidad, más que cualquier otra institución creada por el hombre, puede llegar a ser un ámbito de movilidad social, propicio para superar las desigualdades lacerantes que son tan recurrentes en nuestros países”.

1.2.3 Tercera Reforma. Internacionalización

En los años 80, la crisis vendría a parar el acelerado crecimiento en la matrícula de los años 60 y 70. En la llamada década perdida, la educación superior pública reflejó la disminución de los recursos del Estado; se invirtió menos en equipamiento e instalaciones, se redujo el gasto en investigación y desarrollo (I+D), se redujo la contratación de personal, cambiaron las reglas de contratación y se congelaron los sueldos de los académicos e iniciaron los programas de estímulos

académicos, encaminados a premiar el trabajo individual y limitar la influencia ganada por los sindicatos. Todos estos factores en conjunto perjudicaron a los universitarios, pero sobre todo a los estudiantes, quienes se convirtieron en objeto de las consecuencias de la crisis.

La deshomologación salarial y el pago por desempeño (como en el caso de los premios del SNI) en México deben considerarse como una medida para frenar el poder alcanzado por los sindicatos pues aunque los sindicatos están para preservar los derechos de los docentes como trabajadores, gracias a ellos se han creado grandes mafias que defienden intereses y posiciones personales, distanciándose de las necesidades de los estudiantes y de las instituciones mismas. La universidad encontró en sus académicos una de sus mayores paradojas; lograron desplazar la centralidad del estudiante para posarla en ellos como profesores; “esta inversión de los papeles hizo del académico un ser soberano que acude a la universidad para surtirse, devengar un salario, obtener sobresueldos y aprovechar posiciones de privilegio” (Ibarra Colado, 2007:39).

Con el pago por mérito, el profesor continuó siendo el beneficiado, con sus restricciones, por las nuevas reglas, pero al fin y al cabo su condición económica no se vio tan afectada como se vio la del estudiante. Si ya en los años anteriores se había disminuido el presupuesto a la educación, todavía cayó más; “el gasto federal por alumno disminuyó 49%, entre 1996 y 2001” (Márquez Jiménez, 2004:485). El discurso se modificó y se dijo que la educación superior brindaba beneficios individuales y por lo tanto era el individuo quien debía invertir. Es en ese periodo que se da también la proliferación de universidades particulares de bajo costo.

Las universidades solo son el botón de muestra de lo que estaba aconteciendo en distintos sectores; era el momento que los liberales estaban esperando. Los grupos proliberalismo cuestionaban la validez del Estado interventor; consideraban dañina para las empresas la amplia injerencia de los estados porque impedía la libre competencia entre empresas, consideraban también que los servicios proporcionados por el Estado eran demasiado costosos para los países por la apabullante burocracia y los resultados mínimos.

Se comenzó a insistir en la vuelta al liberalismo que había dejado de tener vigencia a raíz de la Crisis de 1929. Esta vuelta al liberalismo considera la no participación del Estado en la producción de bienes y servicios y la plena libertad de las empresas para hacerlo. No sólo se abogaba porque los estados dejaran a las empresas particulares nacionales proveer los servicios, sino que también se abrieran las naciones a las empresas de cualquier parte del mundo. Esta competencia haría que las empresas ofrecieran mejores productos a mejor precio. Eran los inicios

de la globalización. De hecho, la tercera reforma de la educación superior fue provocada por la apertura internacional de los mercados.

En la lógica de los liberales, si nuevas y más competitivas empresas llegaban al territorio, la posibilidad de conseguir mejores productos y mejores empleos también se hacía posible. Se inicia un periodo en el que la educación superior es vista como la vía para acceder a trabajos mejor remunerados y a condiciones de vida más elevadas. Comienza a tener fuerte influencia el discurso de los organismos internacionales en las políticas públicas; se dice que “la globalización y sociedad del saber constituyen dos grandes motores que están impulsando la masificación de la educación superior en América Latina, la cual se expresa tanto a través de los niveles de competencia en los mercados laborales como de la disposición de los hogares a sacrificar rentas y tiempo para capacitarse” (UNESCO-IESALC, 2006:14).

Si en el periodo anterior había aumentado la demanda por educación superior, ahora crecía la demanda por certificados, sin importar quienes fuesen los proveedores. La disposición gubernamental para satisfacer la demanda de los estudiantes continuó como en el periodo anterior, “bajo la forma espontánea en la que ésta se manifestaba, es decir, sin limitar su magnitud, regular su canalización, ni modificar la organización académica característica de la universidad tradicional” (Fuentes Molinar, 1989:3). No hubo interés ni en el gobierno ni en las instituciones educativas de adaptar la educación (el currículo, las asignaturas, las estrategias de enseñanza-aprendizaje, los medios...) a las demandas económicas y sociales de un entorno global; sólo se interesaron por otorgar certificados académicos.

Años atrás, el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales ya venían diseñando condiciones para el retorno del liberalismo en su dimensión sin fronteras. En los 5 documentos siguientes se encuentran líneas específicas de cuáles son los cambios necesarios para los países.

1. “Gobernabilidad de la democracia”, Informe a la Comisión Trilateral, 1975.
2. El Informe sobre el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial de 1989.
3. El Consenso de Washington, 1990.
4. Informe sobre el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial, 1993.
5. Informe del Banco Mundial de 1997, “El Estado en un mundo en transformación”.

Cada uno de ellos explica cómo deben ajustarse las naciones para organizar el sistema productivo, considerando como actores centrales a los empresarios particulares.

1.2.3.1 El Informe de la Comisión Trilateral

El documento elaborado por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki publicado originalmente con el nombre *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comision*, para los gobiernos de Francia, Estados Unidos y Japón destacaba que las condiciones de inestabilidad social e ideológica de la década de los sesenta eran resultado del agotamiento del estado benefactor. El Estado interventor se había vuelto incapaz, según el informe, de atender las demandas de una ciudadanía cada vez más participativa e interesada en los asuntos públicos. Los analistas vislumbraban inestabilidad política y social provocada por:

- a) La búsqueda de las virtudes democráticas en condiciones de igualdad e individualismo.
- b) La expansión democrática de la participación y compromiso políticos que sobrecargaron la actividad gubernamental y provocaron tendencias inflacionarias en la economía.
- c) Intensificación de la competencia política, esencial a la democracia, misma que provocó disgregación de intereses y fragmentación de los partidos políticos.
- d) Provincialismo nacionalista provocado por las respuestas del gobierno democrático al electorado y a presiones sociales.

Según los analistas de la Comisión, los ciudadanos se habían vuelto más exigentes y más participativos; identificaron una situación contradictoria en la que mayor participación ciudadana en la vida pública conducía a mayor individualismo y desconfianza hacia las instituciones; “para ellos, en consecuencia, era necesario restablecer el equilibrio entre el ejercicio del poder y la distribución de responsabilidades” (Acosta Silva, 2006), a fin de garantizar la vida democrática. Los nuevos actores eran los medios de comunicación, los sindicatos, los intelectuales y los tecnócratas y, para poder incorporar a estos actores en la vida política, era necesario reconstruir al Estado para volverlo más plural.

El informe estaba enfocado en las necesidades de las sociedades desarrolladas y en pleno ejercicio de participación democrática. Las circunstancias en América Latina habrían de ser diferentes, sin embargo en años posteriores el discurso pasaría a formar parte de los documentos en que se sustenta la redefinición del Estado.

1.2.3.2 El Consenso de Washington

En tanto que la participación ciudadana se tomó como estandarte para la reforma del Estado en los países desarrollados, en los subdesarrollados el problema económico y político se atribuyó directamente al tamaño del Estado, a la discrecionalidad para aplicar los recursos, y a la incapacidad para atender las demandas sociales, a pesar de haber contraído una enorme deuda pública, situación que ponía en riesgo la estabilidad de los países.

La década de los 80, la llamada “década perdida” para el desarrollo, estuvo caracterizada por un fuerte atraso en la producción industrial, el desempleo, la inflación, la pérdida de capacidad adquisitiva de la población, etc., producto de las crisis que asolaron dicha década, momento que fue aprovechado por los organismos internacionales para establecer políticas para los países endeudados, logrando con ello la homogeneización de las decisiones.

El nombre de Consenso de Washington viene dado por la ciudad en que se encuentran las sedes de los organismos internacionales financieros: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), así como los que están vinculados con el gobierno estadounidense (Departamento del Tesoro y los principales bancos de Norteamérica). Sin embargo el Consenso no fue escrito por ningún organismo; fue un documento elaborado por John Williamson, economista independiente que recopiló los elementos constantes en las discusiones de los organismos internacionales.

John Williamson, investigador del Institute for International Economics, integró un decálogo sobre las políticas de libre mercado más recomendadas por las instituciones financieras internacionales en un documento que tituló “What Washington Means by Policy Reform”, popularizado con el nombre de Consenso de Washington. En ese texto, Williamson abordó la problemática económica en que estaba sumida América Latina y las soluciones que podrían ayudarle a salir de ella. En el Consenso³ se asumió que la crisis provenía de la aplicación de políticas de industrialización por sustitución de importaciones (mercado cerrado) y que habrían de establecerse políticas de corto plazo, considerando una reforma estructural para el largo plazo.

El decálogo consideraba tres soluciones generales, cada una con aspectos específicos que lo complementaban: 1) restauración y estabilización fiscal, con reorientación del gasto público para áreas consideradas estratégicas [disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto

³ Es cierto que el Consenso no surgió directamente de los organismos internacionales, pues como su autor señala, él sólo “recopiló las políticas de libre mercado más recomendadas” (Williamson, 2003) por los organismos económicos situados en la capital estadounidense.

público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, tasa de cambio competitiva]; 2) separación del Estado de la actividad económica con la consecuente liberación de las empresas estatales [liberalización al comercio internacional, liberalización de la entrada de inversiones extranjeras] y 3) privatización [privatización, desregulación, derechos de propiedad].

Según los organismos financieros, la causa de la crisis se hallaba en el crecimiento excesivo del Estado, en el proteccionismo, en la regulación y en las abundantes e ineficientes empresas en manos del Estado. La solución dependía, consecuentemente, de la separación del Estado de la economía, permitiendo que los particulares de cualquier parte del mundo invirtiesen donde mejor les pareciera.

Con la reorientación del gasto público se esperaba terminar con el populismo económico, alcanzar el equilibrio fiscal y la estabilidad macroeconómica (Williamson, 1990) basada en la eliminación de subsidios a los diferentes programas sociales, enfocándolos sólo hacia la educación y la salud. Esas eran las medidas generales para el corto plazo. Las reformas estructurales buscaban generar un modelo económico orientado al mercado y la reducción de la participación del Estado. Si en años previos se habían cerrado las fronteras a mercancías extranjeras, ahora se indicaba abrirlas a la libre circulación. Se esperaba que los productores nacionales pudieran ofrecer sus productos en el exterior sin barreras arancelarias y traer dinero al país; de igual manera, la inversión extranjera llegaría a reactivar la economía, complementando con la privatización de las empresas en manos del Estado.

Según el Consenso de Washington, una vez estabilizada la economía, por efecto de la liberalización y privatización de las empresas, se reactivaría el desarrollo y se pondría en marcha el crecimiento sostenido, beneficiando de forma descendente a toda la población.

El Consenso, junto con el Informe de la Comisión Trilateral, se inclinaba por un Estado mínimo; sin embargo con el paso del tiempo, el incremento de la pobreza y el rechazo social al modelo hicieron dar un leve giro a las soluciones seguidas a partir de esos señalamientos. En el Desarrollo Mundial, se incitó a una participación moderada del Estado, principalmente en las acciones para disminuir la pobreza extrema.

1.2.3.3 El Estado en un mundo en transformación; Banco Mundial

En 1997, el Banco Mundial publicaba en las primeras líneas del *Informe sobre el Desarrollo Mundial, el Estado en un mundo en transformación*, que las miradas del mundo estaban vuelta

sobre el Estado en razón de los acontecimientos económicos registrados, a partir de los cuales debía replantear su papel y definir qué podía hacer, qué no podía hacer y cómo debía hacerlo: “el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor del proceso” (Banco Mundial, 1997:1).

El Banco aseveró que la intervención del Estado posterior a la Segunda Guerra Mundial había sido acertada, sin embargo en diversas partes del mundo los gobiernos emprendieron proyectos poco realistas, lo que provocó que los inversionistas privados se abstuvieran de participar por falta de confianza en las políticas públicas o en la firmeza de los dirigentes, sobre todo porque en el mundo hubo gobernantes poderosos que actuaron en forma arbitraria y convirtieron la corrupción en mal endémico y, consecuentemente, el proceso de desarrollo perdió impulso, y la pobreza se consolidó (Banco Mundial, 1997:1).

El Banco Mundial atribuía las crisis a la corrupción de los gobernantes. Para el Banco, los mercados nacionales y mundiales, así como los ciudadanos irritados por las deficiencias del sector estatal habían comenzado a exigir, a menudo por intermedio de organizaciones no gubernamentales, una mayor transparencia en las prácticas de gobierno y otros cambios destinados a fortalecer la capacidad del Estado para alcanzar los objetivos asignados (Banco Mundial, 1997:3). La situación cambiante, sobre todo la económica, obligaba a precisar una selección estratégica de las acciones del Estado para aligerar su carga, incentivando la participación de los individuos y las comunidades en el suministro de los bienes colectivos fundamentales (Banco Mundial, 1990:3). A pesar de los efectos distorsionantes enunciados, la participación del Estado no debía dejar de impulsar la transformación, tenía que acomodar su función a su capacidad y aumentar su intervención mediante la revitalización de sus instituciones.

Por *acomodar la función a la capacidad*, el Banco Mundial entendía que el Estado debía 1) establecer un orden jurídico básico, 2) mantener un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica, 3) invertir en servicios básicos de infraestructura, 4) proteger los grupos vulnerables y 5) defender el medio ambiente (Banco Mundial, 1997:4).

En una encuesta realizada a empresarios de 69 países, el Banco Mundial detectó que muchas naciones no poseían las bases institucionales para establecer una empresa debido a los altos índices de delincuencia e inseguridad personal, aunado a la imprevisibilidad del sistema judicial, creando el ‘síndrome de ilegalidad’, la cual, a decir del Banco, tiene su origen en la

marginación porque “los desheredados pueden llegar a convencerse de que la vulnerabilidad de la ley es la única forma de hacerse escuchar” (Banco Mundial, 1997:4), éste fue uno de los motivos para proponer educación para los grupos desfavorecidos, ya que “algunas veces los gobiernos gastan mucho más en la educación universitaria para los estudiantes ricos y de clase media que en educación básica para la mayoría de la población y en becas para los más necesitados” (Banco Mundial, 1997:4).

En razón del ambiente inestable generado por los desheredados, las actividades que debe desarrollar el Estado se relacionan con el establecimiento del marco legal y la elaboración de políticas públicas que favorezcan a los marginados, incidiendo particularmente en las áreas de salud y educación, con lo cual el Estado estaría protegiendo a la población con más recursos de la inseguridad material y personal.

En cuestión de infraestructura, el Banco Mundial denunciaba que el monopolio estatal tenía pocas posibilidades de ser eficaz, pero no había motivo para alarmarse, porque “las nuevas tecnologías y sistemas de organización han creado nuevas oportunidades para que proveedores privados competitivos participen en actividades hasta ahora reservadas al sector público” (Banco Mundial, 1997:6).

En la revitalización de las instituciones estatales, el BM proponía ofrecer “a los funcionarios públicos incentivos para mejorar su rendimiento, manteniendo a raya posibles arbitrariedades” (Banco Mundial, 1997:7) porque el problema de la ineficiencia y de la corrupción no está en los políticos, quienes tienen “fuertes incentivos y un sincero deseo de mejorar el sector público”, el problema está en la burocracia que no puede ofrecer soluciones claras e inequívocas. Incluso, los políticos de los niveles altos han visto contraídos sus salarios por el notable aumento de personal en los niveles más bajos (Banco Mundial, 1997:10). El reto sería entonces reducir notablemente a los funcionarios y elevar el salario de los políticos y funcionarios que compongan el Estado.

Con el fin de establecer la eficacia estatal, el Banco Mundial consideró el establecimiento de normas y controles centralizados y mayor libertad a los estados y municipios, pero cuidando que los encargados en esas instancias (los gerentes) fuesen contratados y ascendidos a partir del mérito y no de la discrecionalidad pues se corre el riesgo de aumentar la corrupción.

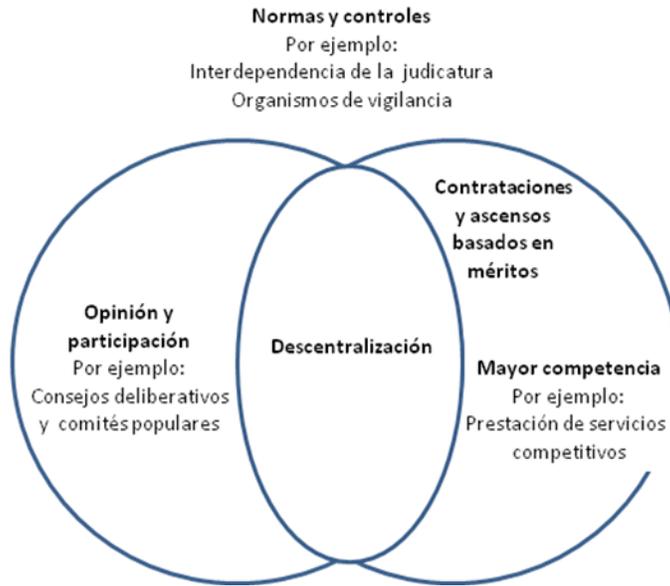
Toda estrategia eficaz encaminada a revitalizar el sector público deberá hacer especial hincapié en aminorar las oportunidades de corrupción recortando facultades discrecionales. Todas las medidas de políticas orientadas a reducir los controles de comercio exterior, eliminar las barreras que obstaculizan el acceso de la industria privada y privatizar empresas estatales en una forma que asegure la competencia son beneficiosas en la lucha contra la corrupción (Banco Mundial, 1997:9).

En la ilustración 1, el Banco Mundial apunta los mecanismos para mejorar la capacidad del Estado. El BM vislumbra mayor control central y dejar en las ONGs y en los gobiernos locales la elección de los problemas que desean resolver.

Normas y controles. En primera instancia, la provisión de los servicios debía quedar a cargo de las empresas particulares, para lo cual el Estado debía establecer reglas claras que garantizaran la inversión de los privados.

Mayor competencia. Como las empresas buscan la rentabilidad de su negocio, los clientes preferirán aquellas empresas que provean servicios de mejor calidad, pues de eso dependería la satisfacción y elección del cliente.

Ilustración 1. Mecanismos para mejorar la capacidad del Estado



Fuente: Banco Mundial (1978). *Informe sobre el Desarrollo Mundial, el Estado en un mundo en transformación*, p. 8

Contratación y ascensos basados en el mérito. En el caso de aquellos servicios que no fuesen privatizados, se debía tener una operación transparente como cualquier empresa privada, alentando la competencia tanto en los procesos de contratación como en los de ascenso con el fin de eliminar la corrupción.

Opinión y participación. El BM proponía escuchar la opinión de empresarios y ciudadanos. En la concepción del Banco, las elecciones son un instrumento apropiado para saber qué quieren las personas; pero también reconoció que son los grupos más desprotegidos carecen de posibilidades para hacerse escuchar, ante lo cual instaba a organizaciones intermedias (Organizaciones no Gubernamentales) a participar para hacer escuchar la voz de los desprotegidos.

Descentralización. La descentralización coadyuva a “elevar la calidad del sistema de gobierno y hace posible una mejor representación de los intereses de las empresas y los ciudadanos. Además, la competencia entre provincias, ciudades y localidades puede alentar la adopción de políticas y programas más eficaces” (Banco Mundial, 1997:13), porque a la par de la delegación de funciones, se estaría promoviendo la rendición de cuentas y la asignación de recursos conforme a resultados.

El Banco Mundial, en conjunto con otros organismos internacionales, se propuso apoyar a los países en desarrollo de cuatro maneras: brindando asesoría técnica sobre lo que se debe y no se debe hacer, aportar su vasto conocimiento sobre países con casos exitosos, prestar asistencia financiera y ayudar a establecer “un mecanismo para la concertación de compromisos externos, lo cual haría más difícil que dieran marcha atrás en el camino de la reforma” (Banco Mundial, 1997:17). El Banco advirtió que los países que no emprendiesen el camino de la reforma tendrían “que pagar un precio todavía mayor: disturbios políticos y sociales y, en algunos casos, desintegración, con graves repercusiones para la estabilidad, la capacidad productiva y la vida humana” (Banco Mundial, 1997:17).

Los organismos internacionales advertían sobre la necesidad de realizar modificaciones estructurales en el sistema educativo. Entre las medidas recomendadas se encontraban la diversificación de las fuentes de financiamiento, el incremento en la cobertura, el crecimiento con calidad y la vinculación con el sector empresarial. Las recomendaciones comenzarían a cobrar forma a través de las políticas públicas implementadas de forma gradual.

1.3 El retorno del liberalismo

El neoliberalismo llevado a la dimensión mundial es la cara económica de la globalización, y sin ella no se puede comprender el presente. Dice Ianni (1996): cualquiera que estudie las ciudades en cualquier parte del mundo, debe estar consciente de que analiza una situación influenciada por el entorno mundial en donde “el conocimiento acumulado sobre la sociedad nacional no es suficiente para esclarecer las configuraciones y los movimientos de una realidad que ya será siempre internacional, multinacional, transnacional, mundial o propiamente global” (Ianni, 1996:159).

Un buen número de definiciones de globalización reconocen únicamente el crecimiento mundial de los mercados. La *Real Academia Española*, por ejemplo, la define como la “tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales” (DRAE, 2009). Para Kay (1998:108), la globalización “abarca transformaciones económicas en materia de producción, consumo, tecnología e ideas; también está íntimamente vinculado a los cambios de los sistemas políticos, así como a los socioculturales y ambientales”. Romão (2008:115) la concibe como “la expansión internacional de las relaciones capitalistas de producción” y la extensión de su visión del mundo, planetarizado vía las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

El sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos (2002) considera que la globalización implica, necesariamente, dominantes y dominados: “la globalización es el proceso por el cual determinada condición o entidad local extiende su influencia a todo el globo y, al hacerlo, desarrolla la capacidad de designar como local otra condición social o entidad rival”. Considera que hay al menos cuatro globalizaciones derivadas de la hegemónica y la contra-hegemónica. La globalización hegemónica impulsa la economía de libre mercado y está respaldada por los organismos internacionales de financiamiento (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), regulación (Organización Mundial de Comercio) y culturales (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). La globalización contra-hegemónica es alternativa y contrapuesta a la dominante.

La globalización hegemónica enfatiza la actividad económica, llevando exitosamente un proceso local a nivel global (localismo globalizado) o impactando con prácticas globales las condiciones locales (globalismo localizado). Esto es lo que ocurre por ejemplo con las recomendaciones de los organismos Internacionales; los que observan un desarrollo exitoso del

modelo económico centrado en la empresa y lo llevan a otros países afectando las relaciones sociales. Ambos fenómenos son complementarios, por un lado una idea exitosa (producto, servicio o proceso) es llevada a otros territorios y les es impuesta; por otro, la idea es asumida y asimilada por los nuevos territorios superponiéndose o desplazando las prácticas locales. De acuerdo con esta conceptualización, Bounaventura de Sousa (2002) considera que los países del centro exportan (localismo globalizado) y los países periféricos adaptan (globalismo localizado).

La globalización hegemónica se caracteriza porque se da de arriba hacia abajo (del poder hacia la sociedad), en tanto que la globalización contra-hegemónica parte de abajo hacia arriba (de la sociedad hacia la cúpula gobernante); proviene de grupos económicos y políticos que se encargan de diseñar las políticas que han de guiar a los países a favor del intercambio comercial sin fronteras. Como apunta Luiz Roberto Alves (2009), “Se globalizaron las informaciones y se centralizaron las decisiones”. La globalización

cambió las relaciones entre capital y trabajo, en todo el mundo, provocando uno de los más dramáticos y homogéneos sistemas de producción: con la reducción (o hasta la destrucción) de las barreras al comercio y con la globalización de las relaciones de producción, los empleados están produciendo las mismas cosas, de la misma manera, para los mismos mercados en las diferentes partes de la Tierra. [...] Puso empleados de diferentes nacionalidades en competencia, pero al mismo tiempo fortalecieron la solidaridad, dialécticamente, en la medida en que crearon universos iguales del capital y de las relaciones de trabajo (Romão, 2008:118).

La globalización se manifiesta en los cambios económicos, políticos y socioculturales que vienen aconteciendo desde las últimas décadas del siglo pasado. Los estados que habían funcionado durante los periodos de conflicto internacional comenzaron a ser considerados obsoletos merced a las sucesivas crisis económicas que los partidarios del liberalismo atribuyeron a la falta de capacidad del Estado para generar, controlar y distribuir la riqueza, olvidando que fue una crisis económica producida por el propio liberalismo la que llevó a la intervención del Estado. Atribuían ahora a la ineficacia del Estado la crisis, señalando que el Estado debe hacerse a un lado para ceder su lugar a las leyes del mercado y que éstas permitan a cada individuo velar por su

bienestar. Había que considerar una vuelta al liberalismo (neoliberalismo⁴) y llevarlo a todo el planeta.

De eso se trata la globalización, de llevar el libre mercado a cada rincón de la tierra. En lo que se refiere a los aspectos de gobierno, se espera estandarizar las estructuras de regulación y gobernación, expresados en la disminución de la participación de los Estado en la economía y generar reglas e instituciones para encajar con otros gobiernos; una suerte de gobierno a nivel mundial. En lo social y cultural, la tecnología debiera permitir estrechar los vínculos entre personas con intereses similares, aunque dispersos geográficamente, así como estandarizar los modelos de vida y consumo. En las finanzas y la propiedad del capital, los mercados financieros debieran llegar a una regulación ideal, para las organizaciones económicas, permitiendo la movilización internacional del capital y el surgimiento de fusiones y alianzas estratégicas.

El éxito de la globalización se imputa al surgimiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), al auge del racionalismo, al descrédito del Estado de bienestar, y a la preeminencia de lo privado y la desvalorización de lo público. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) facilitaron la expansión de la perspectiva estadounidense del mundo, con sus avances tecnológicos, sus productos, su cultura, su forma de concebir al mundo. Es también a través de las TIC que los empresarios pueden tener control sobre la movilidad de las mercancías en cualquier parte del planeta sin tener trabas de tiempo o distancias⁵.

Paralelo al advenimiento de las TIC se suscitaron otros eventos históricos que facilitaron la construcción de significados en torno al capitalismo global. La crisis petrolera cuestionó los sustentos económicos e ideológicos del Estado de Bienestar y sentenció que la mejor manera de salir de la crisis era disminuir la intervención del Estado y permitir la apertura de los mercados nacionales a productos internacionales, así como apoyar a las empresas nacionales para que pudiesen colocar sus productos en otros mercados. No más un Estado protector que restringe la acción individual, y sí un Estado que favorece la acción de los emprendedores. El liberalismo clásico asentaba que “cada individuo, al buscar su propio beneficio en el marco de una economía

⁴ El neoliberalismo hace referencia a la política económica basada en la macroeconomía, esto es, a la totalidad de bienes y servicios producidos en un territorio (país o global). Esta doctrina privilegia el libre mercado y descarta la intervención del Estado en la economía.

⁵ Las versiones más difundidas sin embargo, se ciñen al uso de las TIC como medios de comunicación a través de los cuales circula información que puede ser traducida en conocimiento, el cual a su vez puede ser aprovechado para democratizar a las sociedades.

de libre mercado, automáticamente generaba el equilibrio de pleno empleo y la optimización en la asignación de los recursos, como efecto de un funcionamiento autorregulado” (Torre Gamboa, 2004:55).

El proyecto neoliberal tiene tres ejes: privatizar todas las empresas que durante el Estado de Bienestar habían quedado en manos del Estado, alejar a los estados de cualquier intento por regular la economía y abrir las fronteras para el comercio total. El neoliberalismo, heredero de las teorías liberales del siglo XIX, tiene como ideólogo principal a David Ricardo, quien sentó las bases de la economía capitalista clásica y la manera en que debía gobernarse para mantenerla. Básicamente se trataba de establecer a plenitud el libre mercado, de tal manera que quien quisiera un bien o servicio tendría que pagar por él.

Hablamos de una globalización sustentada en posibilidades comerciales abiertas a partir de la creciente liberalización de los mercados, caracterizadas por la competencia de empresas transnacionales, tratando de colocar sus productos en cualquier parte del mundo, así como de individuos que escogen su mejor opción dentro de una amplia gama de alternativas generadas por el mercado competitivo.

Las sociedades en el mundo global están centradas en la empresa como generadora de empleos, productos y servicios para la cual se tiene que construir un entramado institucional que le dé certidumbre en un mundo en constantes cambios, así como un sistema educativo que le provea de capital humano para prosperar.

Además de la separación del Estado de la actividad económica y del papel regulador que debe asumir en las nuevas condiciones, el Estado se ve limitado en los recursos de los cuales echa mano. La movilidad de las empresas, la búsqueda de mercados más rentables en cualquier parte del mundo llevan a que los gobiernos nacionales tengan escaso o nulo control sobre el capital y a adoptar las estrategias que le permitan sobrevivir.

El Estado, sin posibilidad de administrar empresas, también se queda sin la certeza de recaudar impuestos y con serias dificultades para distribuirlos, situación que se refleja en los recursos que puede asignar a las universidades, con lo que se crea también el discurso de la educación superior como bien individual y la competencia entre instituciones para allegarse fondos; para complementar el presupuesto, las universidades necesitan crear nuevas relaciones con las empresas y con la sociedad.

En esta realidad globalizada, observamos los acontecimientos de la educación superior y entendemos que las políticas públicas difícilmente son elaboradas a partir de un proyecto nacional, como se intentó en el siglo XX. En las nuevas condiciones, los organismos internacionales se erigen como un gobierno mundial que determinan la manera en que se han de organizar los países y el papel que deben cumplir en una economía mundial.

El conflicto al que ahora se enfrenta la educación superior es el de dar respuestas alternativas a las políticas de gobierno, así como a las sugerencias de los organismos internacionales a través de las cuales se van incorporando políticas sustentadas en la planeación estratégica, la evaluación del desempeño, la diferenciación salarial basada en incentivos y la reestructuración organizacional como parte de la solución a los problemas burocráticos y clientelistas que la han paralizado. “Pareciera que se avista una situación: la universidad Latinoamericana se despolitiza, pierde capacidad de crítica y de interacción conflictiva con el entorno y gana legitimación y reconocimiento del establecimiento” (Malagón Plata, 2005:16).

Desde los últimos años del siglo pasado, las Instituciones de Educación Superior quedaron paralizadas frente a un panorama mundial distinto. Ya no podían mantener las relaciones con el gobierno, como lo hicieron durante la segunda etapa, ni podían regresar a los primeros años donde la educación era para una pequeña élite estudiantil de carreras liberales, y tampoco podía atender las necesidades económicas ni sociales del mundo global. Desde la perspectiva de Fuentes Molinar,

la situación de deterioro de los procesos internos de las instituciones y de desarticulación de los circuitos que vinculan a la educación superior con la sociedad y con el Estado, balance de 7 años de crisis, no ha dado origen a una política educativa destinada específicamente a dar respuesta a los problemas de la nueva fase del desarrollo educativo. Los actores centrales del sistema han desarrollado estrategias de adaptación y sobrevivencia como si asumieran que se vive un “mal momento” transitorio, cuya superación devolverá al sistema su antiguo equilibrio (Fuentes Molinar, 1989, pág. 8).

Al menos en México, la paralización continúa. Del vivir un momento transitorio y esperar que las cosas cambien a la adaptación pasiva no hay gran diferencia, al menos no en los resultados. Brasil en cambio, país de condiciones ‘tardías’: capitalismo tardío, independencia tardía, abolición tardía, industrialización tardía y... universidad tardía (Francisco de Oliveira, en Sguissardi & Dos reis Silva Júnior, 2009:12-13) ha conseguido adoptar todos los patrones de las

universidades de los países desarrollados: multiplicación de la matrícula de posgrado, elevación de los coeficientes de producción intelectual por docente aun con la disminución de recursos, estimulando menor inversión en los salarios de los docentes, compra-venta de servicios académicos, intensificación del trabajo intelectual, entre otras consecuencias que también se verán en México, aun sin ser tan 'adelantado' como Brasil.

Los ideólogos de la doctrina capitalistas contemporáneos explican que el conocimiento ayuda a generar riqueza, pero siendo teorías económicas principalmente, poco ahondan en la manera en que se produce el conocimiento y para qué debe ser utilizado. En todo caso, consideran que desde las Instituciones de Educación Superior se debe enseñar a utilizar y compartir el conocimiento. Colocan la educación al servicio de las empresas y pretenden que las propias instituciones educativas sean las que orienten a los estudiantes a una visión que privilegia la economía y los intereses particulares, impulsando "el *homo economicus* que tenía en mente un economista como Ricardo y no el hombre político que concebía un filósofo como Aristóteles" (Lerner Sigal, 2003:218).

Lo que interesa es la formación del hombre y de la mujer que se adapten, sin demora, a esa sociedad cuya lógica está condicionada por el mercado. Se pasa, así de tener una concepción productivista de la educación, esto es, esta que viene al encuentro del consumidor y no del ciudadano, una educación para la sumisión, para la domesticación y no para la liberación y la emancipación (Camargo y Maués, 2008:220).

En esa abulia se encuentran las instituciones educativas que ven pasar frente a sí un momento histórico donde todo tiende a convertirse en mercancía. La educación como producto se adquiere en el mercado y se elige de acuerdo con la capacidad de pago; la institución donde se recibe el certificado es la marca y con el sólo nombre el empleador determina si el futuro empleado reúne las técnicas y aptitudes y valores para autovigilarse y desenvolverse en la empresa. El empleado es bueno por sus éxitos, "pero en realidad sólo es tan bueno como su *último* proyecto de éxito" (Bauman, 2007:35).

CAPÍTULO 2
DE LA SOCIEDAD INDUSTRIAL A LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

“Como el trabajo es el principal activo de los pobres, hacerlo más productivo es la mejor manera de reducir la pobreza”.

Banco Mundial (2006)

CAPÍTULO 2. DE LA SOCIEDAD INDUSTRIAL A LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Sociedad del conocimiento es una de las maneras más simplificadas de explicar el cambio en la producción de riqueza. Las sociedades del conocimiento, pertenecen a una concepción del mundo generada dentro del capitalismo globalizado en donde se espera que las personas sean ilustradas para producir nuevos saberes y que tengan los conocimientos para exigir permanentemente productos más sofisticados. La UNESCO (2005), uno de los organismos internacionales que ha abordado el tema, señala tres condiciones o pilares para generar sociedades del conocimiento: 1) valorar los conocimientos como fuente de desarrollo; 2) lograr la participación del mayor número de integrantes de cada uno de los sectores que conforman la sociedad y 3) integrar políticas a favor del conocimiento. Estas sociedades exigen del individuo competencias para sobrevivir en un mundo en constante cambio e incertidumbre, y mano de obra con los conocimientos, habilidades y actitudes que le ayudarán a insertarse en la industria de la nueva economía.

En estas sociedades las empresas son más pequeñas en personal (desempleo) y buscan en el empleado características más específicas (nivel educativo superior). Esas empresas tienen mayor movilidad y buscan territorios en donde las condiciones políticas y el capital humano son redituables para su inversión (globalización); la búsqueda empresarial por mejores lugares para invertir genera expectativas en los gobernantes respecto a la función que deben tener las instituciones educativas para atraer a los inversores. Las instituciones educativas se enfrentan entonces al reto de preparar personas que puedan sobrevivir en un mundo en constante cambio e incertidumbre (formación para toda la vida), generar empleados con conocimientos, habilidades y actitudes (competencias) que le ayudarán a insertarse en las organizaciones de la nueva economía, constituida por mercados de trabajo en los que resulta indispensable la generación de conocimientos (eficiencia del mercado laboral) que se traducen en innovación.

En síntesis, las empresas buscan, con intermediación del gobierno, “promover una reordenación del quehacer de las universidades públicas y, en general, del sistema de educación superior, a partir de una definición de la actividad educativa: como factor económico; como mecanismo de acceso al conocimiento económicamente productivo; y como una actividad igualmente -como una empresa” (Torre Gamboa, 2004:42).

Las repercusiones de tales procesos se reflejan en la perspectiva empresarial que los gobiernos dan a las instituciones educativas: el cambio de los fines de la universidad (*ethos*), el análisis costo-beneficio de los servicios educativos, la generación de indicadores de desempeño a nivel personal e institucional, la modificación de los contratos del personal de las Instituciones de Educación Superior públicas, el incremento de la participación privada tanto a nivel sistema como dentro de las propias instituciones, entre otros derivados de estos primeros puntos, como el gerencialismo, la evaluación y la certificación, la rendición de cuentas...

En ese ansiado entorno de conocimiento generalizado, el capitalismo mundial espera de las universidades una transformación que contribuya a consolidar las nuevas sociedades; “aparentemente ha desaparecido la magnanimidad de von Humboldt o un Newman, con la búsqueda del conocimiento por el conocimiento en sí. Sus lugares han sido ocupados por un concepto de educación superior según el cual las universidades han de servir a la sociedad, primordialmente respaldando a la economía y mejorando las condiciones de vida de sus ciudadanos” (Gibbons, 1998:1).

Las teorías abordadas en este capítulo explican que el crecimiento económico se obtiene a partir de empresas que utilizan el conocimiento para desarrollar y distribuir nuevos procesos, productos y servicios (innovación) para colocarlos en el mercado de manera más rápida y eficiente que los competidores (competitividad). Estas teorías resaltan que para que se produzca la innovación se requiere de personas capaces de generar, transmitir y usar el conocimiento, tarea que pueden llevar a cabo las instituciones educativas.

2.1 Globalización y desarrollo

La globalización redefinió la función de los Estados y motivó una visión global de bienestar individual basado en el trabajo y la productividad individual. Una perspectiva que atribuye significados distintos a conceptos como Estado, crecimiento económico y desarrollo, sociedad y economía, público y privado, bienestar y consumo. De una inicial y hasta escrupulosa sugerencia de Schultz (1973) de considerar denigrante y ofensiva la capacidad del ser humano como capital, se convirtió en toda una estrategia de crecimiento económico con reglas e instituciones, hasta el punto de desaparecer cualquier aspecto conflictivo con un moderno esclavismo.

La globalización representa, para el *ethos* universitario, la transformación del sistema educativo para convertirlo en el motor del desarrollo, dado que “la productividad descansa

fundamentalmente en la ciencia, la tecnología, el conocimiento y la administración, más que en la cantidad de capital o de trabajo” (Schugurensky, 1998:120); son actividades que tienen que ver con el procesamiento de la información, la cual sustenta a la llamada economía del conocimiento. En esta nueva economía las personas educadas hacen ciencia, generan y usan tecnología y, si son administradas eficientemente, generan riqueza muy por encima de las materias primas o la mano de obra en sí misma. Es por ello que en las nuevas sociedades se vuelve necesario un amplio grupo de personas educadas.

2.1.1 El Factor Humano, Schultz

Capital humano se refiere al cúmulo de conocimientos, habilidades y experiencias que favorecen la producción y la innovación en una empresa o en un país, dando por resultado la competitividad. La teoría sobre el capital humano tuvo sus orígenes en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial y fue desarrollada hacia la década de los sesenta del siglo XX. Su precursor fue Theodore W. Schultz, más tarde autores como Gary S. Becker, Edward Denison y Friedrich Edding habrían de profundizar en el tema y hacer espectaculares ecuaciones para demostrar el resultado de incluir el conocimiento humano en la productividad de las empresas y de los países.

Schultz (1973:12) explicó que no es necesaria una gran extensión de tierra para alcanzar el desarrollo y señaló a Japón como el país ejemplo de avance tecnológico sin gran territorio. Apuntó que tampoco los recursos naturales por sí mismos explican la riqueza, y el ejemplo fue Suiza, país sin petróleo ni recursos naturales. Schultz concluyó que la explicación más plausible era la persona y la inversión en torno a ella; factor común en los países analizados.

El economista consideró inversión en capital humano a los gastos directos en educación y salud, así como todos aquellos recursos que permiten al individuo acceder a mejores empleos, porque “la inversión de esta especie es la responsable de la mayor parte del crecimiento y de los rendimientos reales por trabajador” (Schultz, 1973:32). Cuando un individuo invierte en sí mismo, incrementa sus posibilidades de movilidad social a partir de sus capacidades individuales y el mérito, producto del talento adquirido a través de la formación académica y el esfuerzo, anulando la herencia como factor para pertenecer a un determinado estatus social.

Schultz visualizó la educación como un bien individual y económico simultáneamente. Es un servicio adquirido para beneficio personal por los salarios individuales que se pueden obtener,

pero favorece al sector productivo: “es predominantemente una inversión que tiene como fin la adquisición de capacitación que ofrece satisfacciones futuras o que incrementa los rendimientos futuros de la persona como agente productivo” (Schultz, 1973:79).

Schultz colocó en discusión la formación escolar con fines exclusivamente culturales que favorecen en el ser humano el ejercicio de la ciudadanía y la apreciación de la vida. “Mi réplica a los que así consideran la educación es que un análisis que trata a la educación como una de las actividades que pueden incrementar las reservas de capital humano, de ninguna manera niega la validez de su posición” (Schultz, 1973:81-82).

Reconoció también que analizar al ser humano como capital implica cuestiones morales y filosóficas ofensivas para algunos; “nuestros valores y nuestras creencias nos inhiben de ver a los seres humanos como bienes de capital, a excepción del esclavismo, y rechazamos esta realidad” (Schultz, 1973:33). Concordó que colocar al ser humano como capital resulta un acto contrario a los valores defendidos por tantos años; incluso, si el individuo se identifica a sí mismo como capital resulta humillante. Sin embargo la consideró una elección individual, un acto de hombres libres porque “al invertir en sí mismas, las personas pueden ampliar el radio de opciones puestas a su disposición” (Schultz, 1973:33) y pueden aumentar su bienestar. La educación superior, particularmente, crea mayores ventajas que los niveles precedentes porque a partir de ella el individuo genera rendimientos tanto para sí mismo como para el país.

Gary S. Becker (1964) trabajó junto con Schultz sobre el capital humano, posteriormente habría de profundizar en el tema y reconocer las aportaciones de otros estudiosos como Solow, Adam Smith o Carlos Marx, quienes ya habían advertido la capacidad del ser humano para producir riqueza. Becker explicó numéricamente las ventajas de la inversión en educación escolarizada, formación laboral, servicios médicos y alimentarios. Encontró, al igual que Schultz, que la inversión en capital humano es la constante en países de reciente industrialización; la educación, según Becker, incide en factores como el matrimonio, el divorcio, la fertilidad y las relaciones familiares en general.

Años más tarde, ya en plena efervescencia de los beneficios económicos de la educación, se llegó al cuestionamiento de si la formación superior, tal como venía funcionando, realmente cubría las necesidades de las empresas. En tal sentido, los estudios se abocaron a identificar las competencias en que eran formados los estudiantes, “los objetivos de la iniciativa fueron que ‘cada persona encontrara en la educación superior la cualificación que le habilitara para

desarrollar competencias y actitudes relevantes en la empresa” (Boys, Brennan, Henkel, John, & Kogan, 1988:13); el currículum de los programas; los métodos de enseñanza; los servicios y la relación con unidades básicas. Hubo un movimiento “del modelo clásico autónomo al de responsabilidad, dependiente del modelo de institución en relación con el modelo de sociedad en que se sustentaba” (Boys, Brennan, Henkel, John, & Kogan, 1988:14).

Trabajos posteriores ahondan en el capital humano y los beneficios para la productividad. Gibbons y Johnston (1974), por ejemplo, se concentraron en la educación superior y en las habilidades que los estudiantes de ese nivel pueden adquirir para resolver los problemas productivos de las empresas.

2.1.2 Competitividad y desarrollo

La inversión en capital humano debiera verse reflejada en la competitividad, entendida como la capacidad que tiene una organización para alcanzar sus metas de mejor manera que sus similares. La competitividad surge de la relación entre los costos y las ganancias del proceso de producción: mano de obra, materias primas, tecnología y colocación del producto en el mercado; aplicado el concepto a un país, el Foro Económico Mundial define competitividad como “*the set of institutions, policies, and factors that determine the level of productivity of a country*” (World Economic Forum, 2008:3); es decir, todas aquellas actividades que favorecen la producción.

La base de las teorías sobre el capital humano y la competitividad está en la idea de que “cada individuo, al buscar su propio beneficio en el marco de una economía de libre mercado, automáticamente genera el equilibrio de pleno empleo y la optimización en la asignación de los recursos, como efecto de un funcionamiento autorregulado” (Torre Gamboa, 2004:55): la organización se vuelve competitiva y el individuo logra el ejercicio pleno de sus capacidades.

Las universidades son importantes porque el “conocimiento se produce mediante la configuración de capital humano. No obstante, y a diferencia del capital físico, el capital humano es potencialmente más maleable. Los recursos humanos se pueden configurar una y otra vez para generar nuevas formas de conocimiento especializado” (Gibbons, 1994:27); bien educado, un individuo puede modificar su manera de producir y administrar eficientemente los recursos. Las teorías sobre el capital humano explican cómo un individuo puede mejorar su condición económica y al mismo tiempo beneficiar a la empresa donde presta sus servicios y al país; sin embargo, el solo capital humano resulta insuficiente para el desarrollo económico; en la fórmula

hace falta grandes empresas para que el capital humano ejercite sus habilidades en beneficio propio, porque en el capitalismo la competitividad de una nación se encuentra en la productividad de sus empresas, y a mayor competitividad de las empresas, mayor calidad de vida para los individuos.

Michael Porter (1990) explicó que a pesar de no haber una fórmula única para que las naciones sean competitivas⁶, la innovación en el libre mercado es la constante en las naciones de (en aquel momento) reciente desarrollo. Suiza, sin recursos naturales, pudo alcanzar niveles elevados de desarrollo, lo mismo hizo Japón⁷ sin tener una gran extensión territorial, el dinero tampoco hace la diferencia porque Corea después de la guerra no contaba con recursos económicos. De las naciones investigadas por Porter, Alemania, Japón y Corea, invirtieron grandes sumas en educación y lograron posicionar varias industrias entre las primeras del mundo.

Sin embargo, los casos más exitosos –a decir de Porter– fueron aquellos donde estuvo presente la mancuerna universidad-empresa. Las naciones cuyas universidades tienen un sistema educativo sobresaliente en determinada disciplina también son las más sobresalientes en esa industria. Gran Bretaña tiene buenas instituciones educativas en las áreas de química y farmacéutica y destaca en esas industrias; Estados Unidos tiene buenas universidades enfocadas en disciplinas aeroespaciales y farmacéuticas, y su industria en esas áreas es destacada. Con estas evidencias, Porter consideró que “mejorar el sistema de educación es una de las prioridades del gobierno” (Porter, 1990:628). Aunque no necesariamente hacen falta universidades, sino un sistema vocacional y técnico especializado para entrenar al personal de las industrias (Porter, 1990:630).

A pesar de que Porter valida el libre mercado, considera que el gobierno tiene un papel tangencial imprescindible en la competitividad de las industrias no sólo al regular y garantizar el intercambio económico, sino como comprador de productos y servicios, como generador de las condiciones sociales para el desenvolvimiento de la industria y como desarrollador de relaciones con los medios de comunicación para que estos puedan acercar a la industria con los consumidores.

El economista cree devotamente en la mano invisible, en un gobierno protector de la industria y en la capacidad individual para alcanzar el bienestar económico. Propuso una fórmula

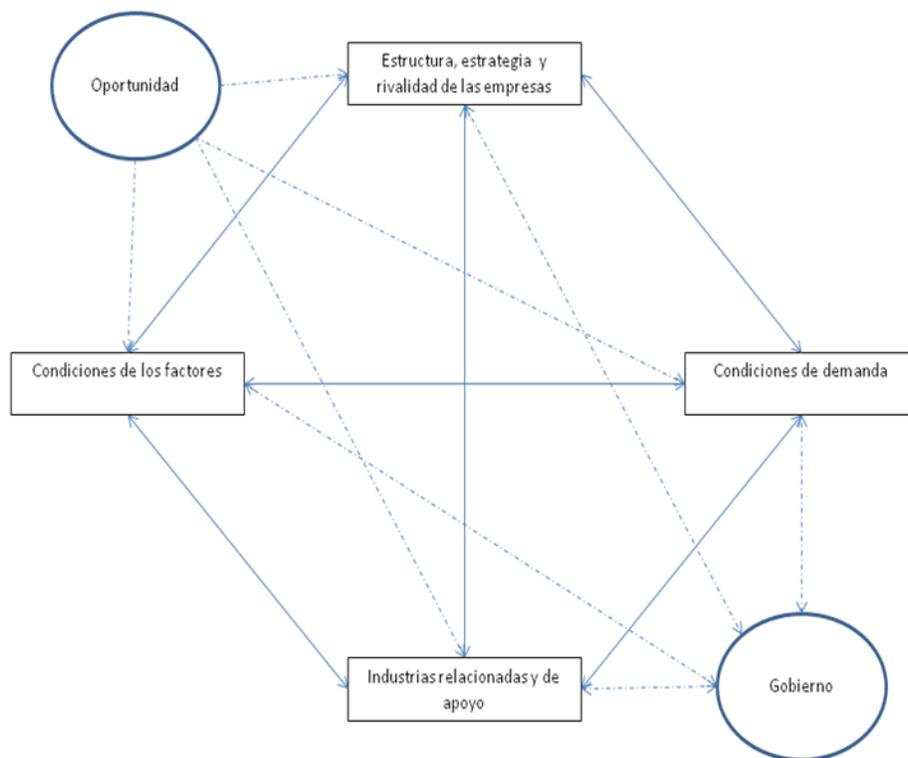
⁶ Dice Porter que no hay unificación de significados del término competitividad, y aun así fundamentará todo su estudio en ella, sin lograr establecer lo que él entiende por competitividad.

⁷ Sí, tanto Schultz como Porter justifican sus tesis utilizando los mismos países y la misma explicación.

de ganar ganar: “la productividad de los recursos humanos determina su salario, en tanto que la productividad con que el capital es empleado, determina el retorno de las ganancias a su dueño” (Porter, 1990:6). Concibe que con mayor capacidad intelectual, el empleado hace su trabajo en menos tiempo y utiliza su tiempo libre en actividades que le otorguen calidad de vida; ese tiempo libre también es rentable pues se divierte y consume servicios.

Porter elaboró un ‘diamante’ conformado por cuatro elementos principales: 1) las condiciones de los factores, 2) la estructura y la estrategia de la empresa y sus rivales, 3) las condiciones de la demanda y, 4) la existencia de industrias correlacionadas y de apoyo. Los cuatro elementos se ven influidos tanto por la oportunidad como por la acción del gobierno.

Ilustración 2. Diamante sobre la ventaja competitiva



Fuente: Porter (1990). *The competitive advantage of nations*, p. 127.

En este diamante, los *clusters*⁸, como el de *Silicon Valley* en Estados Unidos, acrecientan la competencia y rivalidad, además de favorecer la acción del gobierno y de las instituciones educativas. El gobierno atiende las necesidades de la industria predominante en la región con seguridad, acuerdos comerciales con otros países y ventajas fiscales; las escuelas se enfocan en generar habilidades en los estudiantes de la región para incorporarlos al sector productivo, incentivando de esta manera el trabajo conjunto en una gran comunidad en la que todos colaboran en una parte del proceso de producción.

La existencia de *clusters* también influye en el consumidor local en la medida que se vuelve más exigente en sus demandas, porque “la presencia de un número de agresivos rivales en un mismo sitio educa a los consumidores, los vuelve más sofisticados y más exigentes” (Porter, 1990:137). Al haber una mayor exigencia, se van produciendo más y mejores productos hasta el punto donde el mercado local se ve saturado y se vuelve necesaria la búsqueda de mercados externos, para los cuales el gobierno tiene que firmar acuerdos comerciales.

Porter consideró que los gobiernos, deben establecer metas productivas nacionales basándose en la fortaleza de las empresas y con ello determinar la prosperidad económica (Porter, 1990:30) del país, porque a partir de las empresas, crece la industria, crece la economía y crecen los consumidores.

Porter fue asesor empresarial en Estados Unidos, pero su trabajo sobre la ventaja competitiva proyectada hacia un país, también le valió para ser asesor en política económica de distintos países. A su parecer, las áreas específicas en las que el gobierno debe actuar son: política educativa básica y media, investigación y desarrollo (I+D), investigación en áreas de salud y problemas sociales, infraestructura básica, impuestos, salud, medio ambiente, política fiscal y monetaria, y todas aquellas importantes para el desarrollo de un país.

En la consideración de Porter, las políticas del gobierno deben incidir en la ventaja competitiva, “el objetivo central de la política pública gubernamental en torno a la industria, es desplegar los recursos de la nación (trabajo y capital) para alcanzar altos y elevados niveles de productividad” (Porter, 1990:617); las mejores políticas son aquellas que crean el ambiente para que las industrias generen ventaja competitiva. El gobierno debe abstenerse de participar directamente en el proceso, “excepto en aquellas naciones en estadios iniciales de desarrollo competitivo” (Porter, 1990:620).

⁸ En un *cluster* industrial cohabitan varias empresas de un mismo sector o sectores relacionados.

Porter no ahonda en factores como el uso de tecnología o los salarios de los empleados, pero queda implícito que la competitividad va acompañada del progreso técnico, la rivalidad internacional, la elevación de la productividad y los *salarios*. Si el trabajador tiene recursos económicos permanentes y apropiados, puede comprar los productos e incentivar la compra-venta, en la cual se sustenta la teoría clásica; sin embargo no toma en consideración que el avance tecnológico desplaza al trabajador y son cada vez menos las fuentes de empleo.

Con el establecimiento del capitalismo en todo el mundo, los organismos internacionales promueven el desarrollo de las naciones centrado en la empresa; es un modelo guiado por la competitividad global en el que las empresas son la columna vertebral del sistema y en torno a ellas se organizan las demás instituciones, en el entendido de que si una empresa es mundialmente competitiva, todo el país lo será.

El atractivo que los países pueden ofrecer a las empresas de talla mundial para atraerlas y hacer que inviertan su dinero en el territorio es la educación. Y a pesar de que la empresa es quien se beneficia con la formación educativa del asalariado, se le dice al empleado que es él el mayor beneficiario, pues si más se capacita, mejor salario recibirá. En ese mundo competitivo de grandes empresas hay poco espacio para pequeños emprendedores, lo que el mundo requiere, según el modelo, son empleados, los de más alto nivel son los gerentes, los administradores del capital de los dueños de las empresas mundiales.

Así, la educación asume un papel indispensable como proveedora de mano de obra de calidad y mentes innovadoras porque una persona educada es más flexible y consume información de manera más rápida, al tiempo que aplica a las materias primas procesos no familiares de manera efectiva; “un bajo nivel educativo se convierte en una barrera que impide a los países aprovechar muchas de las oportunidades que brindan los mercados, debido a la carencia de mano de obra capacitada incrementando sus costos, desincentivando con ello la inversión”, dice el economista mexicano José Ayala Espino (2002:216), quien concuerda con otros economistas como los brasileños Sicsú y Bolaños:

En el nuevo paradigma, el dominio del proceso operativo y de sus alteraciones pasa, necesariamente, por una educación formal que permita comprender los nuevos procesos, sus esquemas y su lógica. Y esa formación exige un tiempo de escolaridad bastante superior. El entrenamiento dentro de las empresas tiene ese aspecto como prerrequisito y hace necesaria una mayor inversión en educación de buena calidad para preparar a los trabajadores para el mercado de

trabajo. La inexistencia, en cantidad y calidad, de mano de obra con ese perfil, puede apartar la posibilidad de atracción de nuevos sectores dinámicos, dificultando la inserción competitiva de esas regiones (Sicsú & Bolaños, 2004).

2.1.3 Taylorismo, fordismo y toyotismo

Las teorías sobre el capital humano y la competitividad están estrechamente ligadas con el taylorismo, el fordismo y el toyotismo, técnicas productivas aplicadas al desarrollo industrial en los que se busca maximizar las ganancias y disminuir los costos para ser más competitivos⁹ en el mercado. Estas técnicas más el avance tecnológico influyen en la manera de organizar el trabajo dentro de las empresas.

El taylorismo surgió en Estados Unidos a principios del siglo XX, cuando se comenzaban a utilizar de manera intensiva las máquinas, las herramientas y los medios de transporte que favorecían la disminución de costos. Frederick W. Taylor encontró que los costos podían ser menores si se imponía mayor división del trabajo (los obreros al realizar una actividad en forma repetitiva adquieren habilidad y rapidez para desarrollarla) y si se establecía una férrea disciplina. Taylor observó que con la especialización de los trabajadores podrían eliminarse movimientos innecesarios y establecer tiempos precisos para realizar cada actividad.

La clave era encontrar a los obreros mejor capacitados en la realización de la tarea específica, verificar la manera en que desempeñaban su actividad y definir el tiempo que les tomaba llevarla a cabo; estableciendo el tiempo mínimo, podría estandarizarse la exigencia para otros trabajadores. Para que el taylorismo funcionara, tenía que incorporarse un grupo de trabajadores encargados de supervisar la realización adecuada de las tareas. Las empresas ganaban al pagar a menos trabajadores como en producir más rápido.

El fordismo toma el nombre de Henry Ford, el norteamericano pionero de la industria automotriz. De él se reconoce la frase “El obrero es el mercado”, que está en estrecha conjunción con la teoría keynesiana, de dotar al trabajador de recursos para que pueda consumir. Pero a Ford no sólo le interesaba concretar un amplio mercado local, sino expandirse a mercados extranjeros.

⁹ La competitividad se refiere a la capacidad que tiene una organización para alcanzar sus metas de mejor manera que sus similares. Surge de la relación entre los costos y las ganancias del proceso de producción: mano de obra, materias primas, tecnología y colocación del producto en el mercado; aplicado el concepto a un país, el Foro Económico Mundial la define como “*the set of institutions, policies, and factors that determine the level of productivity of a country*” (WEF, 2008:3).

Henry Ford retomó ideas de Taylor y añadió la producción en serie, la estandarización de los productos y la intercambiabilidad de las piezas. A diferencia de Taylor, Ford consideraba que la ganancia de las empresas no estaba en reducir el número de trabajadores y pagarles menos, sino en pagarles más para convertirlos en consumidores y vender al mercado local hasta tal punto que se viera la necesidad de exportar a otros países. Se puede decir que la implementación de las ideas de Ford dio origen a las clases medias consumistas en Estados Unidos, pues los productos ya no eran elaborados para una estrecha élite, sino también para los trabajadores.

Sin desplazar al taylorismo ni al fordismo, en los años 70 de siglo XX llegó el toyotismo, sistema corporativo japonés implementado por Toyota. A diferencia de sus antecesores, el toyotismo se destaca por el trabajo flexible y el aumento de la productividad a partir de la gestión y la organización del trabajo. En tanto el fordismo pugnaba por la especialización del trabajo, el toyotismo apuesta por la participación del trabajador en distintas actividades dentro de la empresa (multiespecialización), con el fin de eliminar el tedio y los errores por la mecanización de las actividades. En cuanto a la organización, la empresa japonesa elimina las cadenas de mando y la supervisión, generando interdependencia entre jefes y subalternos (trabajo en equipo), al tiempo en que hace al empleado co-partícipe del ideario de la empresa y lo considera como un trabajador capaz de tomar decisiones e influir en el desempeño de la organización. Llega el momento cuando el trabajador se siente parte y dueño de la empresa, y es capaz de cuidarla tanto o mejor que el propio dueño.

Otras de las características del toyotismo consisten en producir a medida que se genera la demanda y elaborar productos para clientes específico. Con el *just in time* (producir según la demanda) se elimina el almacenamiento de productos y la detención del dinero. Con los productos diferenciados se pueden atender a las diferentes clases sociales, incluso a las menos favorecidas con productos de materiales al alcance de su bolsillo. Además, se introducen los estándares de calidad nacional e internacional, y con ellos se obliga al trabajador a seguir los lineamientos de producción de la empresa.

Con las tres técnicas de producción, el trabajador pierde el control hasta del trabajo. No sólo se trata ya de que el empresario posea los medios de producción tradicionales, sino que influya en la manera en que se lleva a cabo la actividad del empleado. El trabajador hace su labor según determinados estándares, en tiempos específicos y en condiciones preestablecidas, incrementando con ello la productividad de la empresa.

Incluso, con el toyotismo el propio trabajador incorpora en su proceder los valores de la empresa; se acepta como un ser creativo e inteligente que puede influir en la empresa y aportar su conocimiento a los demás trabajadores. El trabajador se asume como elemento fundamental de la empresa y coopera con ella porque no se concibe como mano de obra, sino como un trabajador con influencia en la empresa, un trabajador reconocido que usa su intelecto.

La dinámica se ubica en el desarrollo tecnológico y nuevas reglas para la producción de bienes y servicios que requiere trabajadores educados para utilizar las herramientas tecnológicas y para crear nuevas, tanto como para que ellos mismos encuentren maneras más creativas de producir más con menos (ser más competitivos).

2.1.4 Del modo 1 al modo 2 de producción

La dinámica productiva del toyotismo se vincula con el modo 2 de producción. Michael Gibbons (1998), Secretario General de la Association of Commonwealth Universities, plantea las diferencias entre el modo 1 y el modo 2 de producción.

El *modo 1* clasifica la investigación en básica y aplicada; la básica remite a trabajos cuyo objetivo es adquirir conocimiento sobre fenómenos observables, y generalmente devienen en teorías, hipótesis o leyes. La investigación aplicada se realiza a partir de la investigación básica, pero a diferencia de ésta, el investigador profundiza en el *cómo* se realizará el producto y elabora prototipos que serán de utilidad al momento del desarrollo tecnológico. El desarrollo tecnológico es la siguiente fase de la innovación; consiste en la fabricación de un producto para colocarlo en el mercado en calidad de prueba.

En el *modo 2*¹⁰, la innovación puede ocurrir en cualquier momento del proceso; como en el caso de una mejora introducida a partir de la difusión y efecto sobre el destinatario. La innovación resulta de la detección y solución de problemas; lo cual explica por qué es fundamental la creatividad y el conocimiento en los empleados de todos los niveles: los innovadores suelen ser los usuarios, los empleados o los clientes y por eso a todos los eslabones de la cadena productiva deben ser los usuarios del conocimiento y se les debe permitir ser independientes y tener la capacidad de decisión.

¹⁰ Michael Gibbons, Camille Limoges, Noworthy Helga, Simon Schwartzman, Peter Scott y Martin Trow, en *The new production of knowledge* (1994), explican que la producción del conocimiento en el siglo XXI se da por cooperación; los problemas surgen en situaciones reales con actores reales y, sin identificar un área como investigación y otra como aplicación, todos trabajan interdisciplinariamente para solucionarlo.

En el *modo 2*, las redes de conocimiento se vuelven indispensables porque la “innovación es resultado de numerosas interacciones entre la comunidad de actores e instituciones, las que juntas forman lo que se ha llamado sistemas nacionales de innovación” (UNESCO, 2005:16). Estos sistemas están formados por laboratorios, instituciones educativas y clientes, así como por la interacción y retroalimentación entre ciencia, ingeniería, desarrollo de productos, manufactura y mercadeo. “Esencialmente, [los sistemas nacionales de innovación] consisten en los flujos y relaciones entre la industria, el gobierno y la academia en el desarrollo de ciencia y tecnología” (OCDE, 1996:16). En el modo 1 la generación de conocimiento se realiza sin ninguna aplicación práctica inmediata; primero se hace la investigación y luego se piensa su utilidad. En el modo 2, el conocimiento se genera con un fin práctico en un contexto de aplicación. Al producir conocimiento para un fin práctico la relevancia está centrada en la solución del problema más que en la disciplina, por lo que se puede recurrir a múltiples áreas para resolverlo. Inclusive, en la creación de conocimiento pueden intervenir distintas personas e instituciones sin que una sola se arrogue la organización central. Esta última característica implica que, al estar involucrados distintos actores, se lleve a cabo con responsabilidad y reflexividad social, y serán los mismos involucrados quienes decidan si el resultado es de calidad o no, a partir de la utilidad que le encuentren.

Gibbons supone que el nacimiento del modo 2 de producción es causado por la masificación de la educación superior luego de la Segunda Guerra Mundial; para él, la participación de personas familiarizadas con la ciencia y sus métodos incorporan en sus actividades cotidianas la dimensión investigadora, aportando sus conocimientos y habilidades en la solución de problemas en contextos y situaciones fuera de las paredes de las universidades.

El modo 2, según Gibbons, quita a las universidades la exclusividad en la producción de conocimientos porque en sus observaciones encuentra que los científicos originalmente formados en las universidades ahora están en el gobierno o en la industria realizando nuevos avances científicos y tienen inclusive la capacidad para cuestionar lo producido en y por las universidades.

La aplicación de conocimiento especializado brinda a la industria ventaja comparativa “pero su adquisición resulta difícil y a menudo demasiado cara como para que las empresas individuales puedan replicarla por entero en sus instalaciones” (Gibbons, 1994:26), es por ello que se da la integración de las empresas, los gobiernos y la sociedad en la generación del nuevo capital que proporciona la ventaja competitiva.

En resumen, los cambios a los que se refieren los gobiernos y los organismos internacionales son aquellos relacionados con la forma de producir la riqueza (riqueza en sí misma, para almacenar, para guardar y contemplar), independientemente de que atiendan o no las necesidades sociales. Esta nueva forma de producir riqueza requiere nuevas reglas, nuevas instituciones, nuevas formas de pensamiento. La clave está en difundir que esos cambios benefician a la población en general, democratizan a las sociedades y contribuyen a la generación de productos protectores del medio ambiente, la salud y el bienestar de poblaciones enteras. Los sindicatos, el gobierno, los trabajadores menos habilitados son los enemigos a vencer pues impiden el crecimiento económico y el 'bienestar generalizado'.

Los cambios mundiales se presentan como una transformación natural en donde a los individuos y a las naciones sólo les queda adaptarse; el éxito o el fracaso sólo es cuestión de adaptación. En diferentes momentos se hace referencia a la advertencia, la amenaza, como la sentencia de Gibbons: "el problema es que ni en la enseñanza ni en la investigación tienen las universidades un papel exclusivo, y esto constituye una amenaza para la forma convencional de trabajar" (1998:ii).

2.2 La perspectiva de los organismos internacionales

La UNESCO, en la Conferencia Mundial sobre Educación Superior (1998), declaró que la educación superior es fundamental para el desarrollo sociocultural y económico, y que existen pruebas sobradas de su viabilidad a lo largo de los siglos y de su capacidad para transformarse y propiciar el cambio y el progreso de la sociedad, más ahora a inicios de este nuevo siglo donde la sociedad tiende a fundarse en el conocimiento, razón de que la educación superior y la investigación formen parte fundamental del desarrollo cultural, socioeconómico y ecológicamente sostenible de los individuos, las comunidades y las naciones.

Estas sociedades del conocimiento se conforman por conglomerados humanos cuya actividad principal es la creación, difusión y consumo de conocimientos. Son sociedades donde personas con alta formación académica colaboran con las empresas para mantener un sistema productivo basado en la permanente innovación de productos y servicios. Los gobiernos de esas sociedades actúan como coordinadores y legisladores de la vida económica favoreciendo la competencia en todos los niveles.

El conocimiento es un bien social que sólo puede ser generado, transmitido, criticado y recreado, en beneficio de la sociedad, en instituciones plurales y libres, que gocen de plena autonomía y libertad académica, pero que posean una profunda conciencia de su responsabilidad y una indeclinable voluntad de servicio en la búsqueda de soluciones a las demandas, necesidades y carencias de la sociedad, a la que deben rendir cuentas como condición necesaria para el pleno ejercicio de la autonomía. La educación superior podrá cumplir tan importante misión en la medida en que se exija a sí misma la máxima calidad, para lo cual la evaluación continua y permanente es un valioso instrumento (UNESCO, CRESALC, MESC, 1996).

El discurso se consolidó al paso de las décadas y pronto se convirtió en planes y programas para los países periféricos evaluados por un mismo rasero, intentando demostrar que sin capital humano ni gobierno promotor de la empresa, los países no son atractivos para las empresas más competitivas a nivel global. Es un discurso que vuelve indiscutible cualquier otra alternativa.

Los organismos internacionales plantean la transformación de las Instituciones de Educación Superior, señalándoles nuevas tareas e incrementándoles sus funciones gradualmente; en los sesenta y setenta eran las formadoras de capital humano y las generadoras y difusoras del conocimiento, posteriormente, fueron llamadas a ponerse al servicio de las empresas; de igual manera, han alentado la diferenciación de instituciones para atender el mercado diverso solicitante de mano de obra especializada y el de mentes innovadoras.

2.2.1 OCDE, comunidades socio-técnicas

En 1984, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicó *Industry and university. New Forms of Co-operation and communication*, uno de los primeros escritos de los organismos internacionales, donde se intentan explicar los cambios en el entorno mundial; sin embargo habrán imprecisiones que más tarde serán mejor explicadas. Estos inconvenientes son notados por la OCDE y anima para que se abra la investigación y discusión.

La OCDE está conformada por Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Dinamarca, Islandia, Noruega, Turquía, España, Portugal, Francia, Irlanda, Bélgica, Alemania, Grecia, Suecia, Suiza, Austria, Países Bajos, Luxemburgo, Italia, Japón, Finlandia, Australia, Nueva Zelanda, México, República Checa, Hungría, Polonia, Corea del Sur, Eslovaquia, Chile, Eslovenia, Israel y Estonia, países afiliados por decisión propia y porque poseen los niveles de desarrollo establecidos por la Organización. La OCDE fue fundada en 1960 con el objetivo de analizar y establecer orientaciones

sobre la economía, el medio ambiente y la educación en los países miembros y, con base en los resultados, aprender de la experiencia de los otros y reducir las diferencias entre ellos.

2.2.2.1 Redes de cooperación

En *Industry and university. New Forms of Co-operation and communication*, la OCDE escribió sobre la creación de redes informales entre la industria y las Instituciones de Educación Superior, así como las tres condiciones facilitadoras de la alianza: excelencia en investigación (educación); iniciativa para formular problemas y metas (industria); y regulación (gobierno), porque —a decir de la OCDE— las alianzas requieren de esfuerzos individuales e institucionales, por más informales que éstas sean.

La OCDE identificó deficiencias en la educación superior y consideró que las alianzas con la industria ayudan a subsanarlas. Los estudiantes pueden ser colocados en la industria para resolver problemas específicos, adquiriendo de esa manera la experiencia y las competencias requeridas por el sector productivo. Ése es el sistema que opera en los países asiáticos¹¹ y europeos¹².

La OCDE consideró que otra manera de aproximar la industria y la educación es a través de los profesores, quienes podrían recibir remuneraciones adicionales al proporcionar asesoría a la industria, o mediante la realización de trabajos conjuntos (OCDE, 1984:8). En ese momento, la OCDE visualizaba al gobierno como salvaguarda de la educación básica, la cual provee de las habilidades elementales a las futuras generaciones; sin embargo no tenía claro aún cómo la industria podía apoyar económicamente a la educación superior; estaba considerado el financiamiento a determinados proyectos, becas, asesorías, donación de equipo... ante la falta de una idea sólida, llamaba a realizar estudios confiables sobre el impacto positivo de cualquier tipo de relación establecida.

¹¹ En Japón, la educación básica y media es homogénea y proporcionada por el Estado. Una vez concluidos los niveles básicos, las empresas atraen a los jóvenes y se encargan de proporcionarles la formación para el trabajo, al concluir su formación el estudiante obtiene un diploma válido en todo el país. Normalmente los estudiantes se quedan en la empresa, pero si no, encuentran fácil acomodo en empresas que no están orientadas a la educación.

Esta enseñanza no es terminal, pues el estudiante puede optar por continuar sus estudios en alguna universidad, sufragando él mismo su educación (el 90% son privadas) o bien puede obtener el financiamiento de alguna empresa, pues en la búsqueda de mejores condiciones para competir, las empresa envían a sus trabajadores a las universidades del propio país o cualquiera en el mundo.

¹² En Alemania, país con alto índice de empleo, la educación postsecundaria es en 2/3 partes técnica. Al igual que con Japón, existe una formación homogénea en los niveles básicos y al concluirla los estudiantes asisten a las empresas, recibiendo capacitación 4 días a la semana y 1 dentro de las aulas tradicionales.

De igual manera, llamaba la atención sobre la formación de un equipo o comunidad supervisora que vigilara la vinculación industria-educación superior. El objetivo de este grupo sería el de generar puntos de acuerdo sobre las metas organizacionales, intereses y beneficios de trabajar en conjunto.

Las redes de conocimiento se crean para compartir el saber y trabajar en conjunto soluciones a problemas derivados del quehacer cotidiano. “El trabajo en red es el resultado de la adopción de formas flexibles y participativas de organización, implementadas a la hora de crear y aplicar los conocimientos a la solución de problemas” (RICYT-UNESCO, 2006:8). Las redes interrelacionan empleados en distintas partes de mundo con ayuda de las TIC, aunque no pertenezcan a la misma organización.

2.2.2.2 La economía basada en el conocimiento

En la OCDE puede encontrarse el uso de la expresión economía basada en el conocimiento, resultado “del pleno reconocimiento del rol del conocimiento y la tecnología en el crecimiento económico” (OCDE, 1996:9). Esta economía se sustenta en una nueva *teoría del crecimiento* y se relaciona con la sociedad de la información, en la cual se concibe la circulación de datos a través de las redes computacionales que permiten a los trabajadores adquirir habilidades para adaptar información en una economía del aprendizaje, señala la Organización.

Para la OCDE, el acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) permite aproximarse a los cuatro tipos de conocimiento: *saber qué*, *saber por qué*, *saber quién* y *saber cómo*. Los dos primeros son accesibles mediante cualquier soporte de información, libros por ejemplo; los dos últimos sólo pueden activarse mediante la interacción en canales no convencionales, por ejemplo dentro de la industria, de la fábrica, al momento en que se está produciendo, manejando y distribuyendo la información (conocimiento codificado y decodificado en la interacción).

La integración de los cuatro saberes se da al utilizar las TIC y al aplicarlos fuera de la educación formal (*learning-by-doing*). Esta economía ha desplazado al *modo 1* de producción de conocimiento (modelo lineal) en el que el proceso de innovación comprende varias etapas entre las que se encuentra la Investigación y el Desarrollo Tecnológico (I+D).

Un sistema productivo se convierte en economía del conocimiento cuando utiliza el saber para generar constantes innovaciones (productos, procedimientos y servicios). La producción de

conocimiento se acelera mediante la conformación de redes de individuos que tienen la finalidad de compartir información que les ayudará a construir nuevos conocimientos, generando un círculo de renovación constante del saber. La innovación permanente se sostiene por la interacción, mediada por las Tecnologías de la Información y la Comunicación, entre todos los involucrados en el proceso productivo.

La economía del conocimiento encumbra la creación de riqueza a partir del saber transformado en constantes innovaciones. Esta revalorización del saber en la producción de riqueza invita a las organizaciones a centrar la atención en la inversión en capacitación, la instrucción e investigación y en las herramientas tecnológicas que facilitan el intercambio y almacenamiento de información; sin embargo, ¿por qué ha de ser la empresa la que invierta en capacitación, instrucción e investigación si éstas se pueden adquirir en las instituciones educativas?

2.2.2.3 Conocimiento y educación superior

La economía basada en el conocimiento requiere del sistema científico, laboratorios de investigación públicos e Instituciones de Educación Superior, para i) producir conocimiento – desarrollar y generar nuevo conocimiento–; ii) transmitir conocimiento –educar y desarrollar recursos humanos; y iii) transferir conocimiento –difundir conocimiento y producir soluciones a problemas (OCDE, 1996:21), aunque para hacer realidad esta economía es necesario superar determinados obstáculos legales e ideológicos.

El principal conflicto que encuentra la OCDE es la concepción tradicional de ciencia y tecnología. La ciencia, o el producto de la investigación básica, realizada en las instituciones del Estado es considerada un bien público, y como tal puede ser diseminada, pero no explotada individualmente, a menos que hubiere un beneficio social; las investigaciones realizadas en las universidades son patentadas por la institución, dando el crédito al autor, sin embargo, al pretender implementarlo como recurso tecnológico no es tarea sencilla, pues se tendría que comprar el derecho para hacerlo. Esta desavenencia puede encontrar una salida redefiniendo las áreas de acción de la industria y del gobierno. La industria puede financiar algunos proyectos y tener derecho a su explotación; el gobierno debe financiar sólo aquellos que sean prioritarios económica o socialmente.

Una cosa es segura para la OCDE: de ninguna manera el gobierno debe apartarse de la investigación básica; sin embargo debe modificar la concepción de lo público para permitir que las empresas puedan hacer uso de la investigación básica con el fin de elaborar productos y ponerlos a disposición de la sociedad. La OCDE también reconoce que las empresas no están guiadas por la curiosidad, sino por el negocio y el propio desarrollo de la empresa, por lo que el gobierno tiene que continuar atendiendo la investigación básica y aquella relacionada con las necesidades sociales, en las cuales no están interesados los capitales privados

Las Instituciones de Educación Superior (IES), especialmente las universidades, son centrales en educar y entrenar al individuo para producir y aplicar el conocimiento científico y técnico; “menos investigación en las universidades, laboratorios e industria significan menos carreras en ciencia e insuficiente desarrollo de futuros científicos e ingenieros” (OCDE, 1996:23).

La OCDE considera que el gobierno y las Instituciones de Educación Superior deben redefinir sus roles para conformar redes de conocimiento o comunidades socio-técnicas en colaboración con las empresas. El gobierno debe financiar la investigación básica, las IES investigar y la industria convertir el producto de la investigación básica en productos que han de ser puestos a disposición de clientes en el mercado. Teóricamente, se estaría proveyendo de bienes y servicios a la sociedad, mejorando con ello su calidad de vida, aunque la OCDE no hace referencia a la necesidad del pleno empleo y salarios apropiados para que este modelo de desarrollo funcione.

2.2.3 CEPAL, transformación productiva con equidad

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), comenzó a funcionar en 1951 y es responsable de promover el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Su principal campo de investigación es el económico. En *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade* (1995) coincide en lo fundamental con las ideas de la OCDE, los elementos que ingresa son la moderna ciudadanía y la competitividad internacional.

La ciudadanía, dentro de un panorama de competitividad internacional, presupone –para la CEPAL– la permanencia de la comunidad histórica (CEPAL-UNESCO, 1995:198) en la que se incrementa la participación ciudadana y al mismo tiempo el crecimiento económico. La CEPAL elabora una propuesta estratégica situando la competitividad como objetivo, el desempeño como

directriz de políticas y la descentralización como componente destacado del esquema institucional.

¿Qué significan esos tres aspectos? Generar la capacidad para competir en el ámbito mundial, evaluación de las instituciones públicas y distanciamiento del Estado de los problemas educativos regionales (cada institución deberá identificar sus problemas, establecer sus metas y las medidas para alcanzarlas) al tiempo que mantiene un control sobre de ellas; es decir, cada institución debe determinar la manera de resolver sus problemas, pero atendiendo las directrices del gobierno federal.

La CEPAL entiende competitividad como “la idea de generar y expandir capacidades endógenas para sustentar el crecimiento económico y el desarrollo nacional, en un contexto de creciente globalización e internacionalización” (CEPAL-UNESCO, 1995:203). Relaciona equidad con “el acceso a la educación –vía oportunidades iguales de ingresos– y con su calidad” (CEPAL-UNESCO, 1995:205); propone el establecimiento de instituciones educativas públicas iguales en sus aspectos básicos, medidos con los mismos padrones de eficiencia y rendición de cuentas. Estas actividades sólo pueden ser realizadas por el Estado, al cual le compete “compensar puntos de partida desiguales, equiparar oportunidades, subvencionar a quienes necesiten, reforzar capacidades educacionales en las localidades y regiones más atrasadas y remotas” (CEPAL-UNESCO, 1995:206).

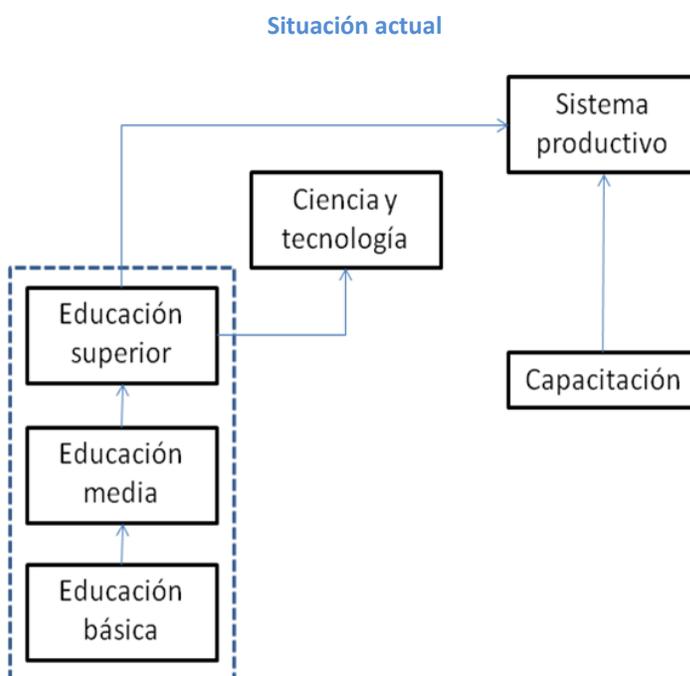
La descentralización requiere del compromiso tanto de las instituciones educativas como de los gobiernos locales. Cada centro educativo, así como cada gobierno estatal o municipal, con la necesaria libertad de iniciativa, puede crear los mecanismos para insertarse efectivamente en los ambientes locales y regionales, incorporando a la sociedad, compartiéndoles la responsabilidad económica (no necesariamente la política porque esa sí es centralizada); la descentralización significa, entonces, autonomía para financiar o cofinanciar su propio desarrollo, sentido de proyecto al incorporar la planeación estratégica conforme a las capacidades y necesidades económicas locales, identidad institucional, iniciativa y capacidad de gestión (CEPAL-UNESCO, 1995:209). Con la descentralización también se hace necesaria mayor coordinación central que vise mayor homogeneidad en los resultados nacionales.

Para que la descentralización-centralización funcione, las políticas requieren “de un amplio debate y merecer apoyo activo de los principales actores sociales” (CEPAL-UNESCO, 1995:215); es decir, los gobiernos requieren convencer a los actores económicos y sociales de los beneficios de

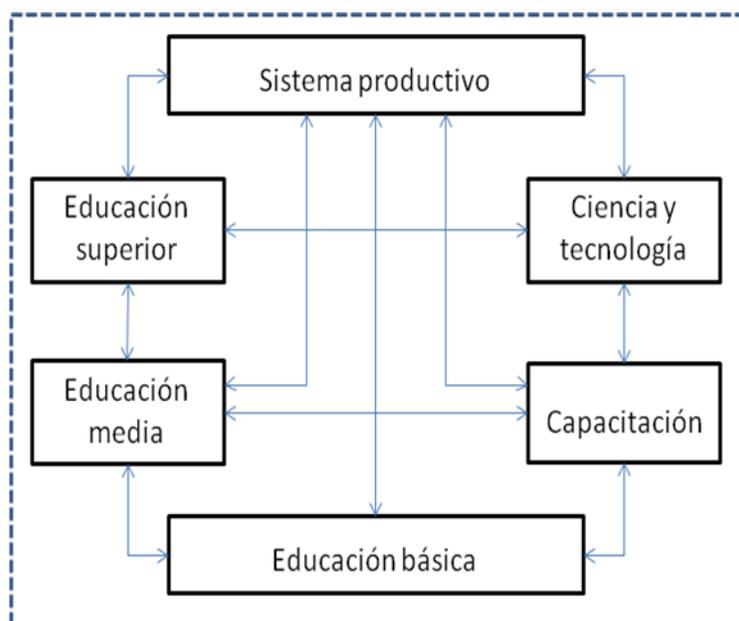
la competencia, de la responsabilidad individual y del acatamiento de instrucciones macro. La CEPAL considera que primero debe convencerse a los partidos políticos y a los sindicatos de las bondades sociales de la transformación, porque “si la tecnificación y la representación no van juntas, podrán surgir dificultades adicionales para la consolidación de formas modernas y estables de convivencia democrática” (CEPAL-UNESCO, 1995:29).

De igual manera, se hacen necesarias nuevas relaciones entre los sectores públicos y privados porque la dinámica de la innovación involucra la constante cooperación en los distintos momentos del proceso productivo, porque en “la articulación entre el sistema de producción de conocimientos y el de producción de bienes y servicios reside la clave del éxito económico de esta revolución” (CEPAL-UNESCO, 1995:31). En la propuesta de la CEPAL, toda la educación, desde los niveles básicos hasta la investigación, debe estar articulada con el sistema productivo, como se muestra en el esquema (CEPAL-UNESCO, 1995:218).

Ilustración 3. Cambio requerido en el sistema de Educación de los países de América Latina



Situación propuesta



CEPAL-UNESCO. (1995). *Educação e conhecimento: eixo da transformação com equidade*.

Al igual que la OCDE, la CEPAL visualiza la investigación básica en las instituciones públicas y la generación tecnológica en el sector empresarial, así como toda la educación volcada al sector productivo. Las universidades públicas y su financiamiento garantizan la existencia de investigación y la formación de científicos y, si el cambio requiere de las empresas, entonces el Estado debe “inducirlas a asumir sus responsabilidades en el ámbito productivo, liberando al sector público para que se concentre en la búsqueda de la justicia social y en el fortalecimiento del potencial necesario a la competitividad internacional” (CEPAL-UNESCO, 1995:222).

En su estudio de 2009, *La educación superior y el desarrollo económico de América Latina*, la CEPAL destaca la importancia de las universidades públicas, pues son las que mantienen el avance de la ciencia y la tecnología en los países periféricos y “juegan un papel clave tanto en la formación de recursos humanos como en la investigación, tienen el potencial de afectar la capacidad de la economía –y de la sociedad– para adaptarse con éxito al mercado globalizado y de incorporarse finalmente a las filas de las naciones desarrolladas” (CEPAL, 2009:17). Con esta

consideración, la CEPAL enfatiza la acción del gobierno para estrechar los vínculos entre la universidad y la industria:

los gobiernos interesados en incrementar el crecimiento potencial de sus economías deben esforzarse para mejorar los capitales locales —físico y humano—, que puedan llevar a cabo la investigación y el desarrollo, así como crear las condiciones para asegurarse de que los centros de ciencia y tecnología tengan vínculos relevantes, efectivos y eficientes con el sector empresarial local (CEPAL, 2009:11).

La CEPAL sugiere al gobierno mediar entre la industria y la educación superior; la mejor oportunidad para hacerlo es mediante la creación de sistemas nacionales de innovación compuestos por “a) recursos humanos (personal técnico y de investigación); b) infraestructura adecuada (laboratorios, talleres, equipo de cómputo, bibliotecas), c) instituciones que vinculen a los grupos de académicos de investigación de las universidades con las empresas que producen bienes y servicios para el mercado” (CEPAL, 2009:33).

2.2.4 El Banco Mundial, sociedades democráticas basadas en el conocimiento

El Banco Mundial es un importante promotor de la competitividad y gran interesado en la actualización de los sistemas de educación superior en los países periféricos. Si revisamos los puntos que expone el Banco Mundial y luego revisamos las políticas para la educación superior en los países periféricos, encontraremos una alta coincidencia pues en su calidad de prestamista, el Banco Mundial se halla en situación privilegiada para impulsar cambios tanto en la operación técnica, como en los objetivos de las políticas.

Desde 1963 el Banco Mundial ha financiado la educación superior, sin embargo hasta los 90 explica la importancia del conocimiento en la producción. Sus recomendaciones se encuentran en el *Informe sobre el desarrollo mundial 1990; La enseñanza superior, las lecciones derivadas de la experiencia 1994; Prioridades y estrategias para la educación, examen del Banco Mundial 1996; Informe sobre el desarrollo mundial 1999; Higher education in developing countries 2000, Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education 2002 y El desarrollo y la próxima generación 2007.*

El Banco Mundial (1995) sugiere cuatro aspectos para la reforma de la educación superior: diferenciación de instituciones, búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento para las

instituciones públicas, redefinición del gobierno en la enseñanza superior y la adopción de políticas encaminadas al fomento de la calidad y la equidad. Lo anterior redundaría en sugerencias más específicas en cuanto a políticas que conduzcan a la ampliación de la cobertura, sin recurrir al financiamiento del Estado.

Para el Banco Mundial, la educación terciaria contribuye con la economía del conocimiento en tres sentidos: 1) apoya la innovación mediante la generación de nuevos conocimientos, otorga habilidades para acceder a depósitos mundiales de conocimiento y adaptar el conocimiento a usos locales; 2) contribuye a la formación de capital humano mediante la capacitación de una fuerza laboral calificada y adaptable de alto nivel; y 3) contribuye a la construcción de la democracia, de la nación y de la cohesión social (Banco Mundial, 2003:20).

2.2.4.1 Las transformaciones en la educación superior

El Banco Mundial encuentra algunos retos *emergentes* para la educación terciaria: la aparición de nuevos tipos de oferta educativa, la pertinencia de la enseñanza en una economía global, el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para acceder a la información, y educación a lo largo de toda la vida.

De acuerdo con el Banco Mundial, las universidades tradicionales compiten con las nuevas ofertas educativas, y esto las obliga a cambiar. Por ejemplo hay educación a distancia mediada por las TIC y educación virtual que hacen uso de bibliotecas en línea, museos, librerías y un innumerable cúmulo de atractivas herramientas. Las universidades corporativas y universidades franquicia otorgan títulos válidos a nivel nacional e internacional. Ante estos desafíos, el reto no está en poner un límite al crecimiento o expansión de estas iniciativas, sino en el cambio de las instituciones tradicionales para una educación terciaria creativa y sin fronteras.

El Banco Mundial encuentra que entre las transformaciones que deben llevar a cabo las universidades tradicionales están la forma de educar y organizar la educación (generar nuevas carreras, nuevas maneras de incorporarse a la educación y nuevas maneras de enseñar). El individuo necesita encontrar en las instituciones de educación superior las opciones para incorporarse al estudio cualquiera que sean sus requerimientos; sea un sujeto que decidió cambiar de carrera o decidió retomar los estudios pero en otra área, una persona cuyos conocimientos se están haciendo obsoletos en su trabajo, jubilados que se encuentran ociosos y requieren algún tipo de reto personal... cualquier necesidad individual, dice el BM debe encontrar una opción

educativa. En este sentido, la educación es un nuevo mercado que atiende a cualquier consumidor.

La forma de impartir las asignaturas también debe cambiar. El enfoque clásico fundamentado en disciplinas debe mudar a un modo de producción de conocimiento basado en problemas en donde se privilegie la articulación de la ciencia con la tecnología y desaparezca la distinción entre investigación básica y aplicada. Si se incorpora el aprendizaje basado en problemas, también se reforman las disciplinas, pues la mayoría de los problemas tienen soluciones holísticas más que disciplinarias.

Ilustración 4. Formación por competencias



Fuente: Elaboración propia.

Desde la perspectiva pedagógica, se espera que el aprendizaje sea puesto como el punto de partida y llegada de la educación, esto es que el estudiante aprenda a aprender para que en cualquier momento y bajo cualquier circunstancia sea capaz de transformar información en conocimiento y aplicarlo en la resolución de problemas, y esté en condición de generar

innovación. Además, el profesional requiere desprenderse de su saber y ser capaz de transferirlo, paradójicamente pues se incentivan los logros individuales, pero se desea el trabajo en equipo.

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación se convierten en herramienta imprescindible para aproximarse a la información, almacenarla, procesarla y hacer uso de ella en el momento indicado. Como el mundo está en constante transformación, dado el uso intensivo del saber, las personas deben estar actualizadas y adaptarse rápidamente a los cambios.

El Banco Mundial espera que con el uso de la tecnología el estudiante se vuelva más activo en su proceso de aprendizaje se vuelva más activo. La multimedia ofrece diversas opciones para difundir la información de manera interactiva y el estudiante participe en la construcción de su saber, más que estar recibiendo pasivamente la información y luego esperando algún momento para ponerla en práctica, aprende a hacer haciendo, desarrollando, creando.

Tanto la organización como la operación de las nuevas formas de aprendizaje requieren de inversión en infraestructura de talleres y laboratorios y cambios en la profesión docente. El Banco Mundial recomienda la contratación de profesores que estén participando en el campo laboral de su especialidad, y destinen un poco de su tiempo a la academia (Banco Mundial, 1995); teoría y práctica reunidos en un profesional de la educación.

La flexibilización de planes y programas permite a las IES mayores ingresos económicos porque ofrecen sus servicios a empresas e instituciones gubernamentales para obtener recursos. Diseñan seminarios, diplomados, entre otras modalidades de formación y actualización para los empleados en funciones; privilegian la oferta de cursos cada vez más especializados. Los cursos están hechos a la medida de las necesidades de las empresas.

En lo que se refiere a las instituciones públicas, el Banco las conmina a buscar alternativas de financiamiento como el pago por los derechos de matrícula. Sugiere la diversificación de las fuentes de financiamiento donde participen las familias porque “un sistema de gratuidad para las universidades no es sostenible desde el punto de vista financiero ni beneficia directamente a los pobres, por ser tan pocos los estudiantes pobres que procuran ingresar en instituciones terciarias” (Banco Mundial, 2006:13). Previendo que los pobres que quieren estudiar tengan acceso a la educación, el Banco considera que el gobierno puede subsidiar a las privadas en “función del número de alumnos de bajos ingresos que reciben” (Banco Mundial, 2006:13).

Otra alternativa de financiamiento se deriva de servicios proporcionados tanto al gobierno como a las empresas. En este particular se entiende la impartición de cursos, investigaciones

acordadas con la industria, servicios de consultoría, políticas que vinculan a las instituciones educativas con potenciales empleadores del sector privado a través de consultas regulares y proyectos de investigación conjuntos entre universidades y empresas” (Banco Mundial, 2006:12), pero considerando que las instituciones públicas por iniciativa propia no lo harán, el Banco Mundial recomienda eliminar el “desinsentivo” que representa el financiamiento fiscal. Lo anterior no implica que el Estado se distancie de su compromiso con el financiamiento de la educación, sino que determine la participación que tendrá tanto con las instituciones públicas como con las privadas, con base en el “funcionamiento eficiente y el mejoramiento de la calidad”.

2.2.4.2 La función de los gobiernos

El Banco Mundial identifica dos actividades principales para los gobiernos: invertir en educación y poner reglas. Los gobiernos deben invertir en educación terciaria, pues los beneficios para el individuo y para el empresario no son evidentes en un primer momento; una vez corroborada la importancia de la educación, tanto la iniciativa privada como los propios individuos estarán interesados en invertir, y será en ese momento cuando los gobiernos deberán apartarse y ocuparse de garantizar la calidad en las instituciones públicas y privadas mediante la evaluación, clasificación y publicación de los resultados en un ‘marco que respalde y no sofoque la innovación’.

La inversión debe estar orientada a la diferenciación de instituciones: privadas (nacionales o internacionales); no universitarias (institutos profesionales y técnicos de ciclos cortos) porque “la economía mundial requiere aptitudes técnicas y de comportamiento” (Banco Mundial, 2006:12); estudios universitarios de dos años; o la educación a distancia, cuyos “costos más bajos resultan atractivos para los estudiantes y son más fáciles de establecer por los proveedores privados” (Banco Mundial, 1995:5). Cualquiera de estas modalidades debe satisfacer las necesidades del mercado porque “si lo que se aprende carece de pertinencia en el mercado de trabajo, las tasas de desempleo pueden ser altas” (Banco Mundial, 2006:12).

Con el fomento de la oferta privada, se espera reducir el gasto público y soportar parte del financiamiento en la sociedad, lo cual implica apertura de la educación superior al mercado, para que, con base en la competencia, brinden servicios de calidad que orienten la formación de los profesionales requeridos por el mercado laboral. Conforme a las leyes del mercado, el consumidor habrá de elegir aquellas instituciones que mejor cumplan con sus expectativas.

El Banco Mundial (2006:13-14) propone ayudar a los “estudiantes pobres y académicamente capacitados” mediante becas. Sugiere a los gobiernos entregar préstamos estudiantiles en los que se garantice la cobertura de los intereses y el cumplimiento puntual de los pagos una vez concluidos los estudios. Estas becas pueden ser portátiles (*voucher*), es decir, el estudiante recibe los recursos y se inscribe en la institución que juzgue conveniente, este mecanismo de financiamiento promueve la competencia y estimula a las instituciones a mejorar su calidad.

2.2.4.3 El apoyo del Banco Mundial

A partir del 2003, el Banco Mundial consideró que los informes periódicos y la entrega de préstamos a los gobiernos habían sido fragmentados y poco efectivos, por lo que concibió una manera distinta de orientar los cambios en los países periféricos. La nueva táctica incluía una estrategia global para negociar no sólo con los gobiernos, sino con diversos grupos de interés, y es que inicialmente el BM asumió –erróneamente– que el gobierno, mediante decreto, lograría aplicar las transformaciones; con el tiempo cayó en cuenta que era más viable hacerlo mediante incentivos y recursos concursables.

De esta manera, el Banco Mundial apoya con recursos a los proyectos educativos de países que atienden los retos detectados en su análisis: creación de instituciones no universitarias y privadas; proyectos orientados a fortalecer la investigación y el desarrollo de ciencia y tecnología; proyectos que mejoran la calidad y pertinencia educativa, amplían las oportunidades de los estudiantes con pocos recursos, amplían la cobertura de las Tecnologías de la Información y la Comunicación y que facilitan la rendición de cuentas.

Los *fondos competitivos* del Banco Mundial son recursos destinados a corregir las fallas de mercado. Básicamente se trata de que los países compitan por capital para financiar las áreas señaladas como estratégicas por el Banco. Los recursos se asignan respetando las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Los gobiernos establecen esas mismas áreas como estratégicas e instan a las instituciones a competir por esos recursos a los cuales se accede si

1. las instituciones educativas han seguido las recomendaciones para transformarse y se apegan a evaluaciones periódicas,

2. incorporan *sistemas de información para la gestión* que permitan tener un conocimiento preciso del capital tangible e intangible que poseen para hacer un mejor uso de ellos y transparentar las operaciones,
3. los recursos son empleados para resolver *dificultades políticas (negociación)*. En un gran número de países, los principales conflictos para llevar a cabo las reformas provienen de la tensión o el choque abierto entre el gobierno y el sector universitario, por lo que el BM considera que se pueden otorgar recursos para subsanar fricciones.

En un primer momento, el Banco Mundial limita los recursos a los países y a las instituciones para que se queden sin recursos; en un segundo momento se les insta a cambiar para acceder a los recursos; se les condiciona a seguir nuevas reglas del juego y a incorporar las políticas diseñadas *ex profeso* por el Banco.

Además de recursos, el Banco Mundial ofrece mediación y asesoría. Considera que sus investigaciones y conocimiento de los retos del mundo global pueden ayudar a los países y a las instituciones a comprender las dificultades nacionales, ofreciéndoles alternativas para enfrentarlas. En líneas generales, el BM presenta hechos, evidencias, advertencias sobre un mercado global emergente y se asume como un conocedor privilegiado de los retos mundiales. Se asume también como el guía para encontrar la salida (única y adaptable a las condiciones locales), asumiendo que el mercado es, en sí mismo, sujeto: se mueve por sí solo y establece reglas, y a los países y a los individuos sólo les resta adaptarse a él.

2.2.5 La UNESCO y las Sociedades del conocimiento

De darse la alianza Instituciones de Educación Superior-Gobierno-Empresas, se estarían creando sociedades basadas en el conocimiento. Sociedades en las que todos sus habitantes participan en la creación, aplicación y consumo del saber, pero para llegar a ese punto, los grupos humanos necesitan tener acceso a la información mundial, manipularla y adaptarla a sus condiciones (hacer local lo global).

La UNESCO identifica a Peter Drucker como el ideólogo del concepto “sociedad del conocimiento”. Drucker utilizó el término para referirse a un entorno económico sustentado en la permanente creatividad e innovación, producto del constante flujo de información. Drucker señaló

que la “sociedad postcapitalista” respalda su dinamismo económico en la creatividad, a la que se tiene acceso mediante la educación, el aprendizaje y la investigación.

El conocimiento surge de la necesidad humana por comprender y explicar su entorno, por ello entendemos que todas las sociedades han sido sociedades del conocimiento, dice la UNESCO (2005:5). Sin embargo las sociedades del conocimiento a que alude la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se refieren a aquellos grupos humanos que utilizan las recientes Tecnologías de la Información y la Comunicación de manera extensiva para proveerse de información y hacer uso de ella en su beneficio.

Anteriormente la OCDE había escrito sobre la sociedad del conocimiento, pero no distinguía la diferencia con la sociedad de la información. La UNESCO se encargará de abordar extensamente la diferencia entre ambos términos, matizando las necesidades de una y de otra. La sociedad de la información comprende el establecimiento de la infraestructura que permite circular la información mediante redes de comunicación, y sociedades del conocimiento abarca no sólo la posibilidad del intercambio de información, sino otras dimensiones como la social, la política y la ética; son sociedades integradoras de diferencias que promueven el ejercicio de los derechos humanos más elementales entre los que se encuentra la libertad de expresión, la educación, la salud y la inclusión (UNESCO, 2005:17).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) afirma que la sociedad de la información está “centrada en la persona”, quien mediante el uso de Internet puede “crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento [para que] pueda emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida” (ONU, 2004). Este principio está centrado en que a mayor flujo de información, mayor posibilidad de generar conocimiento.

La UNESCO apunta que “la sociedad mundial de la información sólo cobra sentido si propicia el desarrollo de sociedades del conocimiento y se asigna como finalidad ‘ir hacia un desarrollo humano basado en los derechos de éste’” (UNESCO, 2005:29), porque el conocimiento no sólo es un instrumento para alcanzar metas económicas, es un elemento indispensable para el pleno ejercicio de los derechos humanos (libertad, igualdad y la solidaridad, inicialmente) y un componente esencial del desarrollo.

Es necesario destacar que se habla de sociedad de la información, en singular, porque se espera uniformidad en la circulación de la información. Y se habla de sociedades del conocimiento,

en plural, puesto que no se trata de una sociedad para toda la humanidad, sino de agrupaciones organizadas con un fin común que utilizan el conocimiento de sus culturas, de sus lenguas y de sus formas de vida para articularlas “con las nuevas formas de elaboración, adquisición y difusión del saber valorizadas por el modelo de la economía del conocimiento” (UNESCO, 2005:17), y sin ánimo de influir en otras sociedades, sí darse a conocer y perpetuar sus propias formas de vida e incorporar las tendencias globales a su propio desarrollo¹³.

Dada la historia de los anteriores medios de comunicación, la UNESCO apunta que el acceso a las TIC no hará lo que en su momento no lograron otras tecnologías. Los medios de comunicación anteriores también tuvieron penetración masiva y no lograron hacer la diferencia. Y resolver la brecha digital¹⁴ tampoco resuelve la brecha del conocimiento, porque “el acceso a los conocimientos útiles y pertinentes no es una mera cuestión de infraestructura, sino que depende de la formación, de las capacidades cognitivas y de una reglamentación adecuada sobre el acceso a los conocimientos” (UNESCO, 2005:23).

El acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación es sólo una de las dificultades que enfrentan las sociedades que aspiran conformar sociedades del conocimiento; el mayor problema es la falta de competencias para aprender, y aprender a lo largo de toda la vida: observar, relacionar, organizar y jerarquizar la información; las habilidades para generar conocimiento y aplicarlo en realidades particulares. Hay en la UNESCO la insistencia de adaptar la información generada en otros países a las condiciones locales; sin embargo el reto es lograr que se pueda hacer uso de esa información pues no siempre las personas tienen la capacidad para hacerlo; es necesario educar a la gente para apropiarse del saber.

La UNESCO (2005:202) señala tres condiciones o pilares para generar sociedades del conocimiento: 1) valorar los conocimientos como fuente de desarrollo, 2) lograr la participación del mayor número de integrantes de cada uno de los sectores que conforman la sociedad, y 3) integrar políticas a favor del conocimiento. Mediante la primera condición, los grupos sociales reconocen el tipo de saber del cual son depositarios y la manera de obtener de él el máximo

¹³ Es una situación paradójica puesto que esta misma apertura genera la posibilidad de ser influidos por otras culturas; pero se espera que las nuevas sociedades sean fuertes y conscientes de su propia riqueza cultural.

¹⁴ La brecha digital se “refiere no sólo a la diferencia entre los individuos sino también entre grupos familiares, empresas y áreas geográficas que tienen o no la oportunidad de acceder a las tecnologías de la información y las comunicaciones y utilizarlas con fines diversos” (Programa Nacional para la Sociedad de la Información, 2002).

beneficio, identificando sus fortalezas y debilidades. No se puede asumir el nombre de sociedad del conocimiento si en ella no se involucra un número importante de miembros de ese grupo social. El tercer pilar hace referencia a la elaboración de políticas a largo plazo que tengan como fin conformar sociedades del conocimiento.

En un *desiderátum*, la UNESCO (2005:19-20) comenta que “si se sabe discernir entre una mera información bruta, un rumor (*hoax*) o una afirmación errónea y todo aquello que puede constituir la base de un conocimiento genuino, no cabe duda de que Internet puede funcionar como un gigantesco vivero de ideas” [...] “hasta que todos los habitantes del mundo no gocen de una igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación para tratar la información disponible con discernimiento y espíritu crítico, analizarla, seleccionar sus distintos elementos e incorporar los que estimen más interesantes a una base de conocimientos” no se podrán generar libremente sociedades del conocimiento.

Asimismo, la UNESCO reconoce que la mitad de las informaciones que circulan por Internet son falsas o inexactas. ¿Cómo determinar entonces qué información es válida y cuál no? Y luego, no basta con aproximar la información, necesita ser compartida y transformada en conocimiento para que se traduzca en un auténtico desarrollo sostenido; lo que Chaparro (2001) nombra socializar el conocimiento.

Una vez que se ha logrado superar las tres condiciones anteriores (cobertura tecnológica, aprender a aprender y socializar el conocimiento) es necesario que el nuevo conocimiento sea articulado con el conocimiento precedente de cada país y de cada región, y que además integre la diversidad cultural y lingüística, porque las sociedades del conocimiento están conformadas por grupos que actúan de acuerdo a sus necesidades muy particulares y proyectan su futuro con base en esas mismas particularidades.

Una de las tareas más importantes de las sociedades que aspiran a formar parte del entramado de sociedades del conocimiento es redimensionar la escuela como centro, por antonomasia, de producción y transmisión de saber. La UNESCO lo explica de la siguiente manera:

La educación permite luchar no sólo contra la ignorancia, sino también contra otras formas de inseguridad. Una buena educación incita a atender más la salud propia, facilita la obtención de empleo y pacifica en general la violencia cotidiana en las relaciones entre individuos y grupos. Asimismo, propicia la toma de conciencia con respecto a amenazas pasadas o nuevas y favorece, por lo tanto, su prevención (UNESCO, 2005:155).

En términos generales, la UNESCO considera indispensable la educación para conformar sociedades del conocimiento, aunque no sólo para obtener beneficios económicos, sino por la necesidad de transformar la información en saber útil, así como para cuidar de sí mismos y del entorno. Estas sociedades de las cuales escribe la UNESCO no desafían ni contradicen las concepciones de otros organismos internacionales, sólo las complementa y enfatiza los beneficios personales y sociales.

2.2.5.1 Ciencia, la tecnología y gobierno

La ciencia y la tecnología no pueden desvincularse de las sociedades del conocimiento porque son, “ante todo fuentes de desarrollo y expansión” (UNESCO, 2005:109), por lo que resulta imperioso considerarlas no como un gasto, sino como una inversión. “El riesgo de la brecha científica existe a partir del momento en que los gobernantes no se deciden a considerar la ciencia y la tecnología como una inversión económica y humana de primera importancia” (UNESCO, 2005:110). Los gobiernos nacionales deben considerar a la ciencia como piedra angular de las sociedades del conocimiento, crear los entornos jurídicos necesarios y supervisar su cumplimiento. “La política voluntarista de algunos países como China, Malasia o Brasil demuestran que las capacidades científicas y tecnológicas se desarrollan mejor cuando son objeto de estrategias públicas a largo plazo” (UNESCO, 2005:114).

Corresponde también a los gobiernos fomentar la investigación. Cada año disminuye el número de investigadores, de docentes y de estudiantes interesados en proseguir con esta labor. Una de las razones principales es la falta de incentivos económicos y sociales, así como la falta de espacios donde ejercer la actividad en que se han especializado, sentencia la UNESCO. En este sentido, el gobierno debe centrarse en mejorar las condiciones de los investigadores, abrir carreras conforme a las necesidades del proyecto de país y a las necesidades del sector privado; además de generar la vinculación entre el sector público y privado para establecer metas comunes. O en su caso, articular la investigación con la innovación siempre que sea necesario; averiguar las necesidades de las empresas, gobierno y sociedad y vincularla con la investigación.

El compromiso del gobierno, las Instituciones de Educación Superior y las empresas permite la creación de sociedades del conocimiento: los gobiernos garantizan el seguimiento de reglas para las sociedades basadas en conocimiento; las Instituciones de Educación Superior

forman el capital humano y las empresas aportan recursos económicos para poner en práctica los conocimientos.

2.3 Mediciones y comparaciones

Encumbrado el conocimiento como eje del desarrollo, los conceptos tradicionales se ven desplazados, como es el caso de la ventaja comparativa que dio paso a la ventaja competitiva. Conceptos como tierra, fuerza de trabajo y recursos naturales dejan su lugar a geografía, el conocimiento técnico, el capital humano, la infraestructura pública, la calidad de las instituciones, y de manera específica la capacidad empresarial de los individuos.

Esos son los temas que ocupan a los organismos internacionales como el Banco Mundial, la OCDE y el World Economic Forum (WEF), quienes muestran gran interés en las tendencias de los países de América Latina, extrayendo lecciones a partir exámenes minuciosos a los sectores relacionados con el desarrollo económico. Hay, en la publicación de indicadores, un señalamiento de los países en los cuales las empresas transnacionales no deben invertir, y son generalmente aquellos que no cumplen con las recomendaciones de los organismos internacionales pues de hacerlo, los inversionistas ponen en riesgo sus capitales.

Los indicadores cumplen dos funciones: la descriptiva y la valorativa. La primera se orienta a producir información sobre el estado del sistema y la segunda, la valorativa, juzga ese estado, según un horizonte deseable. Al leer los indicadores del World Economic Forum (WEF¹⁵), observamos que se están midiendo las características de cada país en función de las metas trazadas en los apartados previos de este capítulo. “De hecho, una agenda de indicadores sugiere una agenda de relevancia. El indicador identifica lo que es importante y desencadena las actuaciones que intentarán alcanzarlo (Nuñez Jover, Félix Montalvo, & Pérez Ones, 2006:18).

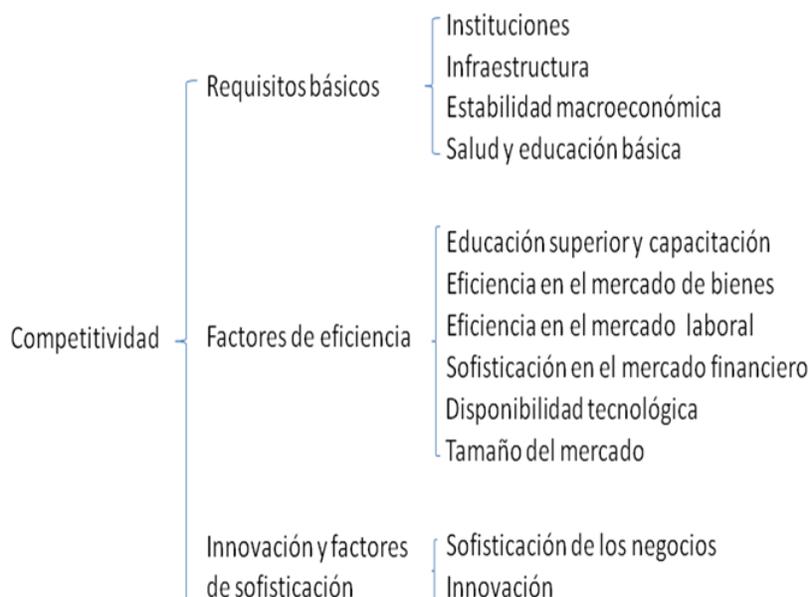
La medición del World Economic Forum muestra a los empresarios aquellos países que reúnen las condiciones para llevar sus capitales, provee herramientas “a líderes de negocios y políticos para identificar los obstáculos en la competitividad¹⁶, estimulando la discusión sobre estrategias que coadyuven a superarlos” (World Economic Forum, 2008:3).

¹⁵ El World Economic Forum (WEF) es una organización internacional conformada por empresarios y gobernantes que año con año se reúnen en la montaña suiza de Davos para discutir sobre estrategias de negocio y políticas que les faciliten la implementación de proyectos económicos. Las discusiones del WEF se realizan con base en un mecanismo evaluador de la competitividad diseñado por el propio organismo.

¹⁶ La competitividad se refiere a la capacidad que tiene una organización para alcanzar sus metas de mejor manera que sus similares. Surge de la relación entre los costos y las ganancias del proceso de producción:

Las mediciones de competitividad se efectúan tomando en consideración factores políticos e institucionales que determinan el nivel de prosperidad de una economía. Los indicadores se resumen en doce criterios organizados en tres subíndices:

Ilustración 5. Parámetros usados por el WEF para medir la competitividad.



Fuente: elaboración propia con información del World Economic Forum, 2008

Requisitos básicos:

1. **Instituciones:** se evalúan las normas que moldean los incentivos e interacciones entre los agentes económicos, con base en 5 criterios: respeto a los derechos de propiedad, ética del comportamiento gubernamental y corrupción, independencia del sistema judicial y libertad del gobierno al sector privado, ineficiencia gubernamental (desperdicio de recursos y carga regulatoria) y habilidad para proveer de seguridad pública a la actividad económica.
2. **Infraestructura:** condiciones físicas que promueven y facilitan el intercambio de mercancías dentro del país y con el resto del mundo. Se considera la inversión en energía, servicios de transporte y telecomunicaciones.

mano de obra, materias primas, tecnología y colocación del producto en el mercado; aplicado el concepto a un país, el Foro Económico Mundial la define como *“the set of institutions, policies, and factors that determine the level of productivity of a country”* (World Economic Forum, 2008:3).

3. **Estabilidad macroeconómica:** las sanas finanzas del país se consideran necesarias para generar certidumbre en los inversores. La estabilidad macroeconómica se traduce en crecimiento sostenido, agrupa las variables precio, indicadores fiscales, independencia del banco central, mercado cambiario, entre otros.
4. **Salud y educación primaria:** los empleados deben contar con salud para trabajar eficientemente. La educación permite al empleado utilizar mejor los recursos e incrementar su productividad. La ineficiencia o carencia de estos dos factores limita la posibilidad para participar en actividades productivas de valor agregado.

Factores de eficiencia:

5. **Educación superior y capacitación:** a mayor educación, mayor probabilidad de generar productos con valor agregado. En este rubro se incluye la calidad de la ciencia, las matemáticas, la administración y la especialización de la fuerza laboral; incluyendo la formación continua dentro de las empresas.
6. **Eficiencia del mercado:** ausencia de trabas gubernamentales para la colocación de los productos. Es fundamental para garantizar que los bienes, la fuerza laboral y los elementos financieros sean distribuidos en tiempo y forma, a través de la apertura de los mercados (aranceles, monopolios, licencias estatales), instrumentos regulatorios y el tamaño del mercado disponible.
7. **Eficiencia del mercado laboral:** se mide la capacidad para generar empleos y para lograr que el trabajador produzca lo mejor posible. Se considera la adaptabilidad de los empleados, para que en caso de que cambien las condiciones, también ellos lo hagan.
8. **Sofisticación del mercado financiero:** existencia de opciones que permitan a los inversores colocar su dinero en sectores que les generen buenos rendimientos.
9. **Preparación tecnológica:** existencia de tecnología de punta que permita mejorar la productividad. No importa si ésta es producida dentro del país: *“whether the technology used has or has not been developed within national borders is irrelevant for its effects on competitiveness”* (World Economic Forum, 2008:3). Se considera también la capacidad para generar conocimiento a partir del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

10. **Tamaño del mercado:** la cantidad de población en un territorio determina cuánta gente puede comprar los productos, aunque esta variable ha ido perdiendo fuerza en la medida en que la globalización permite llevar los productos a otros países con mayor población.

Innovación y factores de sofisticación:

11. **Sofisticación de los negocios:** habilidad de los empresarios para manejar sus compañías mediante la calidad y cantidad de los procesos productivos. Mejor si en un solo territorio se conjuntan varias empresas dedicadas a la misma actividad (*clusters*) o actividades relacionadas con un proceso productivo: desde la generación de la materia prima hasta la colocación del producto en el mercado.
12. **Innovación:** existencia de un ambiente que facilite la creatividad, tanto en el sector público como en el privado. Específicamente se mide la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D), la cantidad de instituciones de investigación científica de alta calidad, la colaboración entre universidades e industria, así como la protección de la propiedad intelectual.

Estos indicadores permiten al World Economic Forum clasificar a los países en tres etapas principales de desarrollo: conducidos por factores de precio, conducidos por la eficiencia y conducidos por la innovación.

- a) *conducidos por factores de precio* (recursos naturales y mano de obra), las empresas compiten en el mercado colocando sus productos a un precio más bajo que la competencia. Estos países se caracterizan porque han alcanzado un buen puntaje en los cuatro primeros factores. Una buena parte de su población cuenta con educación primaria, por ejemplo.
- b) Los países *conducidos por la eficiencia* generan productos con valor agregado porque la población cuenta con formación superior que les permite incorporar tecnología a sus labores.
- c) Las empresas instaladas en el país *conducido por la innovación* compiten en el mercado con productos únicos que satisfacen los requerimientos del cliente. Son países innovadores.

En el reporte del WEF 2008-2009, fueron evaluados 134 países. En lo que respecta a América Latina, México se ubica en el lugar 60. Fue superado por Chile (28), Panamá (58) y Costa Rica (59). Brasil avanzó 9 puntos en un año para ubicarse en el lugar 63. Los países de América

Latina, en general, adolecen de instituciones sólidas y creíbles, lo que las convierte en naciones poco atractivas para los capitales transnacionales. Los factores básicos de su ineficiencia son los impuestos, la burocracia, la corrupción, la falta de infraestructura, las dificultades para obtener créditos, la inestabilidad política, la inflación, la criminalidad, entre otros.

Los países que han logrado avances significativos, según el WEF, han apostado por el uso de las Tecnologías de la Información. En el Reporte Global de Tecnologías de la Información, el WEF toma en cuenta tres variables: a) la participación de individuos, gobiernos y empresas, b) la existencia de un ambiente macroeconómico y regulatorio que permite a cada actor desempeñar su papel y c) el beneficio obtenido de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Tabla 2. Tabla de competitividad de México y Brasil.

Foro Económico Mundial	Lugar					
	México			Brasil		
	2007-2008	2008-2009	2010-2011	2007-2008	2008-2009	2010-2011
Lugar General	52	60	66	72	64	58
Requisitos básicos	56	60	66	101	96	86
1. Instituciones	85	97	106	104	91	96
2. Infraestructura	61	68	75	78	78	62
3. Estabilidad macroeconómica	35	48	27	126	122	111
4. Salud y educación básica	55	65	70	84	79	87
Factores de eficiencia	50	55	61	55	51	44
5. Educación superior y capacitación	72	74	79	64	58	58
6. Eficiencia en el mercado de bienes	61	73	66	97	101	114
7. Eficiencia en el mercado laboral	92	110	120	104	91	96
8. Sofisticación en el mercado financiero	67	66	96	73	64	50
9. Disponibilidad tecnológica	60	71	71	55	56	54
10. Tamaño del mercado	13	11	12	10	10	10
Innovación y factores de sofisticación	60	70	69	41	42	38
11. Sofisticación de los negocios	54	58	67	39	35	31
12. Innovación	71	90	78	44	43	42

Fuente: Elaboración propia con información del World Economic Forum

De acuerdo con el informe, los países del norte han complementado las tres variables mencionadas con educación, posibilitando el establecimiento de instituciones educativas eficientes y con capacidad de innovación.

En la tabla 2 se aprecia que en los Requisitos Básicos, Brasil logró avanzar algunos puestos debido al incremento en la credibilidad de sus instituciones y a la estabilidad macroeconómica; sin embargo la inversión en infraestructura y la atención a la salud y a la educación tuvo retrocesos. En México se retrocedió prácticamente en todos los aspectos, excepto la estabilidad macroeconómica. En los Factores de Eficiencia, Brasil se mantuvo estable, si acaso, mejoró en las áreas en que los empresarios pueden invertir. Por el contrario, México ha perdido en todos los aspectos: no incrementó la inversión en educación superior ni logró mantener los empleos; el único aspecto que consiguió mejorar fue el que se refiere a la disminución de trabas para distribuir bienes y servicios (eficiencia en el mercado de bienes). En Innovación y Factores de Sofisticación, Brasil sigue avanzando, lento y sin retroceso, en contraste, México ha perdido lugares en todos los años observados.

En términos generales, el trabajo realizado por Brasil está rindiendo frutos según los parámetros seleccionados por el World Economic Forum. México refleja una situación de decadencia gradual. En la nota sobre Brasil, el WEF (2010:32) atribuye el dinamismo del país sudamericano a las transformaciones macroeconómicas realizadas en los últimos 20 años, así como a la liberación y apertura del mercado. Subraya además la infraestructura en investigación y la destacada manera en que funciona la educación superior, la cual redundará en el tipo de trabajos. Sin embargo, también enfatiza la deficiencia de las instituciones del Estado debido a la inadecuada aplicación de las reglas. En cuanto a la educación básica y media, el WEF apunta el notable atraso a nivel general y las grandes disparidades entre regiones.

El WEF atribuye la caída de México a la estrecha relación con Estados Unidos. El WEF acredita que el retroceso se debe a la crisis económica generada en EEUU. Lo que sí subraya el WEF (2010:36) es la ineficiente educación superior, pues en su consideración, no está produciendo las habilidades requeridas por el mercado laboral, específicamente, no está creando los suficientes científicos ni ingenieros que lleven al país a adoptar tecnología y a innovar.

Al retomar el aspecto de la educación superior, se puede observar que de Brasil se exaltan los esfuerzos y de México se critican. En la tabla siguiente se nota que México se sitúa mejor cuando de educación básica se trata, pero en educación superior sus números lo colocan atrás de

Brasil, principalmente en la capacidad de innovación, la vinculación con el sector productivo y el apoyo del gobierno.

Tabla 3. Tabla comparativa sobre la educación en México y Brasil.

	México			Brasil		
	2007-2008	2008-2009	2010-2011	2007-2008	2008-2009	2010-2011
1. Cobertura en educación básica	23	23	29	45	58	68
2. Calidad en la educación básica	95	116	120	123	119	127
3. Cobertura en educación superior	72	74	80	64	76	65
4. Disponibilidad de tecnología de punta	73	92	74	60	58	50
5. Apoyo del gobierno en innovación	93	104	96	67	84	50
6. Vinculación academia-empresas	59	84	59	46	50	34
7. Capacidad de innovación	58	67	86	29	27	29

Fuente: Elaboración propia con información del World Economic Forum

Como muestra, podemos tomar en consideración el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA), aplicado por la OCDE, y aunque Brasil no es miembro, también participa en la aplicación del examen junto con otros 27 países no miembros. En ciencias obtuvo una calificación debajo de la mexicana con 390 puntos. En matemáticas, México obtuvo 406 puntos, en tanto que Brasil logró 370 puntos.

De la diferencia entre educación básica y superior en Brasil nos ocuparemos más adelante pues tiene un trasfondo bastante amplio.

El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C. (CEESP, 2005) afirma que los principales obstáculos para el crecimiento de México se encuentran en la distribución del ingreso y la riqueza, la calidad de la educación, la insuficiente inversión pública en capital físico y humano, la falta de una política de competencia en todos los frentes, ausencia del Estado de Derecho y una legislación laboral rígida. El CEESP anota que las carencias son provocadas por estrategias deficientes en el aspecto macroeconómico. México cuenta con un importante número de recursos naturales, población joven y apertura comercial; sin embargo es manifiesta la ausencia de una estrategia de desarrollo consensuada y de largo plazo que permita aprovechar los recursos humanos y naturales. Y la idea no es invertir más, sino mejor, de tal manera que se incremente la

inversión física y la mejora en la educación, sin descuidar el desempeño de las instituciones. Pero principalmente,

la estabilidad macroeconómica de México –que lo mantiene como la undécima economía del mundo– no ha venido acompañada de avances en los índices de desarrollo humano, de duración y calidad de vida, de alfabetismo o de escolaridad promedio, entre otros, y se han profundizado las brechas entre las entidades federativas más rezagadas y las más avanzadas (CENEVAL, 2005:112).

El Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) considera que el mexicano promedio carece de la capacidad para comprender lo que lee y para expresarse adecuadamente, además, el aprendizaje que posee proviene de los medios audiovisuales y, bajo estas condiciones es incapaz de utilizar las TIC para la construcción de nuevos aprendizajes que se traduzcan en innovación. Puntualiza en la mano de obra poco calificada y en su incapacidad para insertarse en el sector productivo: “México enfrenta el desafío de un número creciente de empleados sin preparación suficiente y un número decreciente de alumnos” (CENEVAL, 2005:112).

Tanto el CEESP como el CENEVAL anotan la ausencia de interés en los diversos sectores de la población; mientras los gobiernos están atentos a las mediciones internacionales, poco o nada se enfocan en las condiciones de la población y en establecer acuerdos para tener un desarrollo más homogéneo. En cualquiera de estas mediciones desaparece la relevancia social, “con mucha agudeza Varvasavsky observó que disponemos de una ‘teoría de la verdad’, pero no poseemos de una teoría de la importancia, lo que impide tener criterios claros para tomar decisiones sobre lo que debe ser medido” (Nuñez Jover, Félix Montalvo, & Pérez Ones, 2006:17). Ningún indicador valora la acción del conocimiento en función de las metas sociales: mejorar los sistemas de salud, proteger el medio ambiente, producir más y mejores alimentos, incidir en la reducción de los costos de los bienes y servicios para la población, la participación ciudadana o la reducción de la violencia, aunque estén enunciados en el discurso de algunos de los organismos internacionales.

Para los organismos internacionales y para los investigadores como Gibbons (1994), las actuales formas de trabajo, investigación e innovación son consecuencia de la propia inercia de los investigadores; los científicos del mundo se han convertido en verdaderos empresarios porque su ingenio los ha llevado a comprender que pueden traducir sus intereses personales a las necesidades de las empresas y de los gobiernos, adaptándose a la agenda de esos actores. Para ellos, la ciencia y la tecnología no pueden desvincularse de las sociedades del conocimiento

porque son, “ante todo fuentes de desarrollo y expansión” (UNESCO, 2005:109). De esto resulta, en su consideración, imperioso pensar a la ciencia y la tecnología no como un gasto, sino como una inversión. Y como decíamos en páginas anteriores, lanzan una amenaza sobre aquellos que no adviertan las necesidades de moverse hacia este modelo: “el riesgo de la brecha científica existe a partir del momento en que los gobernantes no se deciden a considerar la ciencia y la tecnología como una inversión económica y humana de primera importancia” (UNESCO, 2005:110). De hecho, “la base de la sociedad del conocimiento –el conocimiento– se convierte en la base de la economía del conocimiento y, en consecuencia, el conocimiento se vuelve de difícil acceso para muchos que no tienen el dinero para comprar conocimiento (Tandom Rajesh, 2009:12).

CAPÍTULO 3
REFORMA DEL ESTADO PARA LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Todos reconocemos la importancia de la educación en sí misma, pero no logramos posicionarla como un factor estratégico para el logro de las metas del desarrollo y el imaginario de nación y de región.

UNESCO/UNICEF, 2005

CAPÍTULO 3. REFORMA DEL ESTADO PARA LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Si las formas de producir riqueza han cambiado y las reglas del comercio también, entonces la institución organizadora de la sociedad por excelencia debe cambiar para coadyuvar en el establecimiento del nuevo marco, según la lógica de los organismos internacionales y de los autores de las teorías sobre el capital humano y la competitividad. Dice Gibbons: queda “en manos del gobierno la tarea de trazar orificios en las mismas instituciones que se establecieron en otros tiempos para mantener su capacidad científica y tecnológica” (1994:30).

La pregunta es: ¿cuál o cuáles son las maneras en que puede actuar el Estado?

La supremacía del mercado requiere de un Estado fuerte, que no participa en la economía, pero sí distribuye costos y beneficios. El movimiento del Estado es hacia una situación distante de la economía y próxima a la política como forma de control y coordinación social, porque “el mercado no actúa en un vacío institucional y sin una infraestructura en el sentido amplio del término, educativa, tecnológica, financiera, física, ambiental y social para toda la economía esta infraestructura no puede ser provista por ninguna empresa ni guiada por las señales del mercado: sólo el Estado puede hacerlo (Ayala Espino, 2002:54).

Las teorías sobre el capital humano, la competitividad y el desarrollo basado en el conocimiento detallan un modelo donde los empleados cooperan con sus empleadores para ser competitivos: los empleados a cargo del gobierno de un país cooperan con las empresas y los ciudadanos (sus empleadores); en las instituciones educativas, los docentes y administrativos con la institución. Este modelo se orienta a la obtención de beneficios económicos para las personas, las empresas, los grupos, los municipios, los estados y los países más competitivos. Es un modelo centrado en el individuo: hacer para sí mismo y repercutir en la totalidad.

La competitividad se mira en dos sentidos. El primero con hacer más con menos, y el segundo como competencia frente a otros considerados rivales. La competencia guía las acciones de todos: una empresa compite contra otra, un empleado contra otro; un ciudadano contra otro. Es un mundo de vencedores. Si los beneficios se ganan en competencia, el Estado entonces no puede favorecer a ningún grupo social, inmerecidamente. Así, la nueva tarea del Estado se concentra en definir las políticas públicas (áreas de acción del Estado), verificando la manera de

hacer más con menos en tanto que genera condiciones para competir (coordinador de la vida pública) con otros países para atraer a su territorio a las empresas más importantes.

El papel del Estado, como coordinador de la vida política de los países periféricos, es llevar a cabo los cambios estructurales requeridos por la globalización, por lo que en este capítulo se revisa en qué consiste la Reforma del Estado y *cómo* repercute en las Instituciones de Educación Superior, teniendo en cuenta que la educación es la “única forma jurídicamente organizada, administrada y avalada para la constitución del sujeto en la modernidad” (Reis Silva, 2002:7-8).

Con el nombre Reforma del Estado se conoce a los cambios estructurales llevados a cabo en los estados-nación, a partir de los cuales se modifica la actividad estatal. Básicamente se trata de confiar en empresas privadas las actividades económicas realizadas por el Estado durante buena parte del siglo XX y, en el caso de las instituciones que continúen en manos del Estado, incorporar estrategias de la empresa privada. Omar Guerrero (2003) las llama exprivatización y endoprivatización. La primera implica la incursión de empresas privadas en la realización de las actividades públicas y la segunda, la incorporación de las técnicas de los negocios privados en el ámbito público. “En tanto la exprivatización afecta al *qué* de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el *cómo*” (Guerrero, 2003:386).

Las motivaciones para llevar a cabo la reforma son muy diversas, aunque la mayoría de los analistas concuerdan con que obedecen al proceso de reconstrucción del Estado (en América Latina), en el que el mayor desafío se encuentra en compatibilizar las tendencias mundiales con las necesidades regionales entre las que se encuentra la competencia económica internacional, y ante la cual un Estado proteccionista resulta inconsistente (CLAD, 1998:7).

En este panorama de innovación permanente y flujo de mercancías, el Estado desaparece como agente económico directo y se transforma en coordinador y legislador. El Estado funciona como un *réferi* encargado de ajustar y aplicar a las condiciones locales las reglas diseñadas desde los organismos económicos internacionales. No es un secreto que “la economía globalizada está controlada por una élite trasnacional integrada por los países del grupo G-7 (las siete naciones más desarrolladas del mundo), las instituciones financieras internacionales, las organizaciones supranacionales y las corporaciones multinacionales” (Schugurensky, 1998:121), las cuales controlan el 25% la economía y el 80% del comercio en el mundo, enfatiza Schugurensky.

3.1 Antecedentes de la reforma gerencial del Estado

La Reforma del Estado “es una construcción legal y burocrática, generalmente propuesta por políticos, para responder a determinados problemas y producir efectos más o menos coherentes con proyectos más amplios de un gobierno o de un sistema en el poder” (Dias Sobrinho, 2005:167). La reforma del Estado consiste en modificar el papel del Estado en su relación con la sociedad. En el aspecto económico promueve la separación del Estado en la provisión de los servicios, y en lo social fomenta la participación de empresarios y organizaciones sociales en la denuncia y colaboración para resolver los problemas que atañen al grupo, de tal manera que el Estado desarrolle su “capacidad catalizadora en cuanto atraer a la comunidad, a las empresas o al Tercer Sector, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica” (CLAD, 1998:8).

La primera parte de la reforma se refiere a la delegación de actividades económicas a particulares (empresas privadas u organizaciones de la sociedad civil), la exprivatización. Algunos autores lo verían como privatización de lo público, otros le llamarían democratización, empoderamiento social y/o inclusión de los grupos sociales. El otro aspecto de la reforma tiene que ver directamente con la administración pública. Se entiende que el Estado no puede delegar todas las funciones, particularmente las consideradas estratégicas y/o de escaso interés para el sector privado, pero sí puede incorporar lo privado en lo público a través de la adopción de mecanismos de las empresas privadas (management), lo que se denomina endoprivatización; “el modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrática-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes” (CLAD, 1998:10).

La reforma del Estado se refiere al desarrollo de una serie de cambios que posibilitan la supervivencia y funcionalidad del Estado en un entorno cambiante (Flores Alonso, 2003:2-4). Las necesidades de Reforma detectadas para América Latina se concentran en la consolidación de la democracia, la necesidad de impulsar el crecimiento económico, y la reducción de la desigualdad social. En la tabla 4, Flores Alonso presenta los 4 grandes temas que suelen incluirse en el concepto Reforma del Estado, así como las medias adoptadas.

Tabla 4. Conceptos incluidos en la Reforma del Estado

REFORMA DEL ESTADO	
Ámbito de las reformas	Medidas
Reforma electoral y reorganización de los partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de los órganos electorales. • Selección transparente de las autoridades electorales. • Aplicación de sistemas de control y fiscalización de los recursos de los partidos políticos. • Diseño y aplicación de mecanismos para fomentar y garantizar la participación ciudadana.
Descentralización y desconcentración administrativas	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia de funciones y recursos a Estados y Municipios. • Respeto a las identidades locales, regionales y étnicas. • Promoción y garantías a la participación.
Reformas al gobierno y a los poderes públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución de la reforma administrativa y establecimiento del servicio civil de carrera. • Establecimiento de un régimen de responsabilidades de servidores públicos. • Fortalecimiento del poder legislativo. • Fiscalización del gasto público • Liquidación y privatización de empresas estatales. • Liberalización comercial
Reforma laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de un sistema de incentivos para incrementar la productividad de los trabajadores (flexibilización laboral) con miras a debilitar el corporativismo y el sindicalismo.

Fuente: Flores Alonso (2003). *Reforma del Estado y reforma administrativa*. p. 13.

Los aspectos que impactan directamente en las políticas educativas son el diseño y aplicación de mecanismos para fomentar y garantizar la participación ciudadana, la transferencia de funciones y recursos a los estados y municipios, la descentralización, la fiscalización del gasto público, la liquidación y privatización de empresas estatales, la liberación comercial y la aplicación de incentivos para incrementar la productividad de los trabajadores con miras a debilitar los poderes fácticos del corporativismo y del sindicalismo.

El diseño y aplicación de mecanismos para fomentar y garantizar la participación ciudadana se traduce en el cobro de colegiaturas a los estudiantes de las instituciones públicas, la intervención de padres y estudiantes en el mantenimiento de las escuelas, así como en la supervisión directa en dichas escuelas.

A la descentralización y desconcentración administrativas se le llama empoderamiento. Darle poder a los empleados de niveles jerárquicos más bajos significa facilitarles atribuciones para actuar aun sin las instrucciones de sus superiores, con lo que se reduce la cantidad de mandos y

costos para el gobierno. Sólo habría dos tipos de funcionarios: los políticos de alto nivel, quienes toman las decisiones, y los administrativos que se encargan de ejecutar las políticas. En ese mismo sentido de delegación de atribuciones, se deja la toma de decisiones a los niveles estatal y municipal, transfiriendo ciertas tareas, principalmente las económicas, a esos niveles, pero sin la correspondiente transferencia del poder político; esto es, la descentralización promueve mayor participación de estados y municipios en el establecimiento y atención de sus necesidades en lo administrativo porque las líneas de acción siguen generándose desde el centro, ante lo cual el Estado se vuelve políticamente más poderoso y económicamente negligente.

La liberación comercial y la liquidación de las empresas estatales se realizan mediante la remoción de funciones del sector público, reduciendo su tamaño, y eliminando restricciones en lo público para facilitar la incursión de otros actores (sector privado y sociedad civil organizada; ONGs). Recordemos que una de las metas es reducir el tamaño del Estado con el fin de minimizar los gastos y maximizar las ganancias, promoviendo la participación de particulares.

En la reforma laboral se incluyen técnicas gerenciales de administración de personal en las que el funcionario tiene mayor decisión, siempre y cuando siga las normas de operación establecidas en los procesos de evaluación y certificación de la calidad de la institución. Una de las medidas para realizar un gasto racional de los recursos es la asignación de una remuneración salarial mediante incentivos, estableciendo un piso y dejando en la capacidad individual la posibilidad de tener un ingreso conforme a su desempeño personal.

3.1.1 Las etapas de la reforma del Estado en México y Brasil

Diversos autores coinciden en la gradualidad con que se ha realizado la reforma del Estado en los países de América Latina, y por lo general suelen establecer 3 etapas, coincidentes con los planteamientos asentados en el Consenso de Washington. En la primera se buscó sanear las finanzas públicas delegando en las empresas y las familias actividades realizadas por el Estado, luego se comenzaron a introducir reformas constitucionales con las que se permitía la incorporación del sector privado en esferas antes legalmente vedadas. En una tercera etapa se haría la reforma de la administración pública.

La Reforma del Estado en Brasil inició en los años 90 durante el gobierno de Fernando Collor de Mello y se intensificó durante los cuatrienios de Fernando Enrique Cardoso con la transformación de la Secretaría de la Administración Federal en Ministerio de Administración

Federal y de la Reforma del Estado (MARE), bajo la conducción de Luiz Carlos Bresser-Pereira, ex Ministro de Ciencia y Tecnología y ex Ministro de Hacienda, entre otros cargos ligados a la administración del Estado de São Paulo y de la Universidad de São Paulo, el estado más rico de Brasil. En México la Reforma del Estado comenzó con Miguel de la Madrid Hurtado y se intensificó durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Aunque las reformas se han llevado a cabo en los dos países, las estrategias de uno y otro son fundamentales para comprender el éxito de ellas (el éxito de las reformas no es igual al mejoramiento de las condiciones del grueso de la población). Vamos a ver enseguida que la reforma en México ha sido constante en los últimos 30 años; sin embargo no se tiene una determinación sobre qué reforma del Estado es necesaria ni la secuencia para llevarla a cabo, en todo caso se han ido realizando ajustes según las necesidades identificadas por cada presidente.

Hay al menos cinco posiciones en torno a la reforma: la económica, la política, la social, la administrativa y la jurídica. La posición económica postula que hay una economía globalizada y que la mejor manera de sobrellevarla es dejar a las empresas nacionales más competitivas dar la batalla a las empresas internacionales, recurriendo incluso a la formación de bloques económicos para respaldar a las empresas más competitivas. El aspecto político plantea 'refundar' al Estado para recuperar el control dejado por la incursión del liberalismo a partir de la reforma económica. Ambas posiciones son las más de las veces complementarias; es decir, la reforma económica persigue la eficiencia económica a partir de la apertura, la privatización y el diseño y aplicación de mejoras regulatorias, y la reforma política pretende que el gobierno, a través de la administración pública, satisfaga de manera eficiente las demandas de la población. La perspectiva social es más compleja pues se pretende lograr un equilibrio entre el intervencionismo estatal y la desvinculación de las demandas sociales del estado neoliberal. Desde el matiz administrativo, se consideran relaciones más participativas entre la sociedad y el Estado, centrando la atención en la eficacia que posibilita la aplicación de todas las situaciones anteriores. Y en la perspectiva jurídica se plantean los cambios constitucionales necesarios para un nuevo escenario mundial.

Etapa 1. Estabilidad macroeconómica

Si en uno de los dos países es más clara la Reforma del Estado, éste es Brasil. El primer paso para llevar a cabo la Reforma fue en 1988 con la promulgación de una nueva Constitución, a partir de la cual se abrió la posibilidad para la incorporación del sector privado en el público. En

1995 vendría otra modificación a la Carta Magna, específicamente en lo que se refiere a la participación de capital internacional en la provisión de servicios: de empresa nacional, cambió a empresa asentada en el territorio nacional; una ligera modificación que resulta suficiente para permitir la participación de nacionales y extranjeros para adquirir las empresas estatales, tanto las dedicadas a la exploración de los recursos naturales como a las proveedoras de servicios, entre ellas la educación.

Otro movimiento se dio en 1998 con la privatización y tercerización de la infraestructura que daba servicio a las dependencias del Estado. Esta medida fue acompañada por la redefinición de las funciones del Estado y las áreas de su competencia. Algunas actividades estatales no exclusivas del Estado no eran susceptibles de ser privatizadas o tercerizadas, pero sí podían entrar en un régimen llamado *publização*. La *publização* es un término que designa el cambio de posesión de los bienes estatales: el Estado los mantiene, pero no los administra; son de particulares, pero los recursos económicos provienen predominantemente del erario público.

Con la reforma del Aparato del Estado se pretendió dar “un cambio en las leyes, en la organización, en las rutinas de trabajo y en la cultura y comportamiento de la administración pública, visando la mejoría de la eficiencia y de la atención a las necesidades de la sociedad” (MARE, 1997:15). La intención de la reforma era alcanzar una administración pública más eficiente que ofreciese al ciudadano más servicios con mayor calidad, a través de:

- a) la racionalización de los recursos,
- b) la descentralización y
- c) la redefinición de los sistemas de control.

Para racionalizar los recursos, el gobierno brasileño consideró que el Estado no podía satisfacer todas las necesidades sociales, debiendo delegar en el mercado la provisión de los servicios no estratégicos y adelgazar, a través de diferentes medidas, el aparato burocrático. Una de las medidas prioritarias fue el cambio de régimen laboral; como las empresas estatales pasan a manos privadas, se tenía que despedir a los trabajadores, una vez despedidos los empleados del Estado, los servicios pasan a manos del sector público no estatal con la firma de nuevos contratos y nuevas reglas.

Esta medida estuvo respaldada por una Reforma a la Constitución de 1988, en la cual se introdujo el cambio en la contratación de los trabajadores del Estado. Antes de la reforma constitucional, todos los servidores públicos tenían un salario homologado, y al momento de su

retiro continuaban recibiendo íntegro su salario, independientemente del tiempo que tuviesen como empleados públicos. Con la reforma quedaron cerrados los concursos públicos y se dejaron sin cubrir las vacantes liberadas por los servidores jubilados. Por ejemplo, las plazas dejadas por los jubilados de las universidades federales, 8 mil lugares, no han sido ocupados (ANDES, 2007:12).

Una de las razones para despedir empleados públicos y cambiar la forma de contratación para los que continuasen prestando sus servicios fue que una importante suma del gasto público iba para sueldos y para el pago de pensiones. Un jubilado del Poder Ejecutivo recibía hasta 15 salarios mínimos, el del legislativo hasta 36 salarios mínimos y el Judicial hasta 38. La edad promedio para retirarse era de 53 años, independientemente de la edad a la que hubiesen comenzado a laborar para el Estado; incluso algunos recibían ingresos hasta 8.3% mayores a los que recibían mientras estaban en el cargo como recompensa por pasar del estado activo al inactivo (MARE, 1995:33). Un empleado podría contratarse al cumplir 50 años y jubilarse 3 años después con las mismas ventajas que un trabajador con 30 años de servicio.

El nuevo esquema de contratación y retiro hace costosas las jubilaciones, pero sólo en el primer movimiento porque en un mediano plazo no se tendrá que pagar pensiones a los nuevos jubilados ni los salarios serán homogéneos, serán sueldos basados en el desempeño individual. A lo anterior se suma que cualquier nuevo empleado deberá concursar por la plaza y someterse a evaluaciones periódicas, de tal manera que se deberá mantener actualizado permanentemente, de no tener un desempeño adecuado, puede ser despedido.

Ya en 1995 se había establecido que los empleados que no hubiesen concursado por la plaza podrían ser removidos de su cargo si no aprobaban las evaluaciones de desempeño, asimismo podrían ser removidos aquellos que habiendo concursado ya no fuese necesario su cargo... previa remuneración. También se establecieron en aquel momento diversos mecanismos para incentivar la jubilación temprana, evitando posibles confrontaciones con los trabajadores¹⁷. En tanto se iban separando del cargo diversos servidores públicos, se iban cerrando sus plazas, a las cuales se añadían las dejadas por renuncia o muerte. Incluso, se hizo público que incrementarían los años para tener derecho a la jubilación, pero si lo hacían en un lapso determinado, no sólo se les respetarían los años para obtenerla, sino que además se les entregaría una cantidad mayor. La jubilación de gran cantidad de maestros y doctores con apenas 50 años de

¹⁷ Cualquier trabajador que trabaja en una dependencia pública es empleado de gobierno y tiene derecho al mismo tipo de prestaciones y prerrogativas sin excepción.

edad benefició enormemente al sector privado; de repente podían contratar personal académico con amplia experiencia y buena formación. Los académicos también encontraron un excelente incentivo: siguen cobrando su excelente pensión del erario público y un nada desdeñable salario de las instituciones privadas.

Con la reforma a la Constitución, se estableció la jubilación después de los 60 años y una remuneración acorde al salario obtenido durante el ejercicio y proporcional al tiempo trabajado. El pago, una vez jubilado, debería ser entre el 75 y el 80% de lo que recibía mientras estaba activo. También se admitió la separación del cargo como consecuencia de alguna falta grave por parte del funcionario, o bien por la necesidad de desaparecer la plaza.

En las universidades, la jubilación de un número importante de académicos con menos de 25 años de servicio ha sido costosa, seguramente, pero ha permitido reducir la planta docente y congelar las plazas para que, en el momento decisivo, esos lugares sean ocupados por profesores contratados bajo el nuevo régimen, conocido como celetista (CLT; Ley de Contrato de Trabajo), cuyo contrato se ciñe a la leyes del trabajo como empleado de cualquier empresa, contrario a la contratación estatutaria de todos los servidores públicos.

Otro de los beneficios para los académicos brasileños se había anotado en la Constitución del 88, cuando se dejó al empleado público en funciones la libertad para contratarse con organizaciones privadas u OSCIP (Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público), sin alterar su contrato con el sector público. El profesor de una universidad, por ejemplo, que esté desarrollando cualquier investigación, puede ser contratado por alguna organización privada o no pública sin que esté obligado a guardar secreto sobre la investigación que está desarrollando para la universidad, incluso se le incentiva para que la comparta con alguna empresa.

En México no ha habido un incremento notorio en el número de plazas de las universidades públicas federales y tampoco ha cambiado en forma drástica el régimen de contratación, en gran medida por la existencia de los sindicatos, los cuales dificultan los cambios en la forma de trabajo. Contrario al caso de Brasil, los docentes mexicanos no ven rentable la jubilación pues en tanto aquellos se retiran con una pensión excelente, en México retirarse implica hacerlo con una pensión baja producto de un salario congelado desde hace décadas, e implica también renunciar a los estímulos que son parte importante del salario global del docente, lo que ha llevado a un numeroso contingente de profesores de gran edad que siguen en la academia por la cuestión económica, y a la desocupación de miles de nuevos egresados de los programas de

posgrado. Por ejemplo, la edad promedio de los investigadores nivel 3 del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) es de 62 años de edad (Cárdenas Guzmán, 2011).

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) la crisis impulsó al gobierno a llevar a cabo acciones para reducir el déficit fiscal y reducir el tamaño del sector público, tal como se recomendaba en el Consenso de Washington; las acciones fueron puestas en marcha, pero hubo un importante freno en salud y educación donde “los esfuerzos fueron limitados por obstáculos políticos y administrativos” (Flores Alonso, 2003:89); en cambio sí se lograron privatizar diversas empresas estatales. Al principio del sexenio había 1,216 empresas, y al término había sólo 446; 722 fueron desincorporadas, de éstas, 260 fueron liquidadas, 136 desaparecieron, 80 se fusionaron, 28 se transfirieron y 218 se vendieron y se desincorporaron 48 (Flores Alonso, 2003:91)

Con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) continuó la privatización de las empresas estatales; hacia 1991, de las 446 empresas que quedaban, sólo había ya 239. El mayor problema con la privatización ha sido la falta de transparencia en la venta y en el precio que los particulares han pagado por ellas. La venta de las empresas estatales no ha alcanzado a las educativas; son otros procesos los que se viven en ellas, la endoprivatización, por ejemplo.

Etapa 2. Reforma institucional: nuevo marco legal

La exoprivatización se realiza mediante cuatro mecanismos: la privatización en sentido estricto, la consolidación de lo público no estatal, la tercerización y la descentralización, reformas que se realizan en un marco legal que permite un nuevo orden estatal. Subraya Bresser-Pereira que el gobierno no quiere desmontar al Estado, sino volverlo más eficiente porque las experiencias exitosas en el mundo entero muestran que es fundamental una burocracia ágil, moderna, capaz de planear y promover las condiciones necesarias para el crecimiento sustentable y socialmente justo” (MARE, 1997:10); el Estado sólo tiene que deshacerse de aquellas áreas que no son estratégicas para gobernar al país. El Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado identifica la existencia de cuatro sectores dentro del Estado:

1. Un núcleo estratégico: poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Ministerio Público.
2. Actividades de competencia exclusiva del Estado: legislar, fiscalizar y fomentar.
3. Servicios no exclusivos: sector donde actúa el Estado simultáneamente con otras organizaciones (universidades, hospitales, museos, centros de investigación).

4. Bienes y servicios: actividades volcadas al lucro.

El primero y el segundo no se pueden privatizar. El tercero, los servicios no exclusivos del Estado, como la ciencia y la educación, deberían continuar como servicios públicos sin fines lucrativos, no administrados por el Estado, pero sí controlados a través de contratos de gestión, competencia y otros mecanismos de control social (Bresser-Pereira, 2001:16). En consideración de Bresser-Pereira, los servicios no exclusivos del Estado tienen que entrar en un proceso de cambio a fin de transformarlos en organizaciones sociales que celebren contrato con el Poder Ejecutivo y cuenten con la autorización del legislativo para participar del presupuesto público (Bresser Pereira, 1996).

En la Constitución Política de 1988 se concibieron “nuevos instrumentos de gestión y formas innovadoras de organización de la administración, procurando asimilar lo que hay más avanzado en las teorías y métodos de administración, en la experiencia internacional y en la propia trayectoria de administración pública brasileña” (MARE, 1997:7). Entre las medidas convertidas en ley por el gobierno se encuentran la profesionalización de los servidores públicos (servicio civil de carrera); la eliminación de niveles jerárquicos (gerencialismo); la descentralización hacia los estados y municipios (como medida democratizadora); la estimulación de la planeación estratégica en todos los órganos y entidades (incorporación de técnicas gerenciales); la mejora del desempeño gerencial en la prestación de servicios públicos; la implantación de Organizaciones Sociales sin vinculación administrativa con el Estado, pero operadas con los recursos del Estado (participación del tercer sector u organizaciones no gubernamentales); el fortalecimiento de la capacidad reguladora del Estado (estado coordinador); la mejora en los servicios propios del Estado contratando Agencias Ejecutivas para certificar el control alcanzado con base en los resultados; la incorporación de mecanismos de evaluación; la readecuación de los cuadros de servidores públicos reajustándolos en número y perfil (reingeniería) y modificando los contratos de trabajo, particularmente las jubilaciones (MARE, 1997:8-9).

La *privatización* se concibe como un proceso mediante el cual las actividades desempeñadas por el Estado pasan a ser desarrolladas por el sector privado. Se trata de una acción jurídico-económica en el sentido de que las actividades realizadas se financian con recursos particulares, se sujetan al derecho privado y se atiene a las reglas del mercado. Con la privatización se busca delegar en las empresas privadas la provisión de los servicios educativos en

general, descargar en ellas algunos servicios ofrecidos en las instituciones públicas (tercerización) y tender puentes entre la producción científica universitaria y los desarrolladores.

Mediante el *Management*, incorporación de la administración privada en la administración pública, se busca mejorar la eficiencia de las instituciones públicas a partir de la administración de los procesos: planear, hacer, verificar y actuar¹⁸. Estamos hablando, de manera específica, del diseño y operación de los procedimientos a partir de objetivos¹⁹ cuantificables y útiles según los requerimientos del mercado laboral, así como la puesta en marcha de las acciones para alcanzarlos; esto implica la profesionalización de los cuerpos docente y administrativo, así como la reestructuración de las instituciones. Una vez implementados los procesos, se revisa que no haya distorsión o desvío respecto a la meta, esa es una de las finalidades de los procesos de evaluación. De haber cualquier alteración, se corrige para alinearlas de nueva cuenta con los objetivos.

El sector *público no estatal* es una modalidad en la que el Estado delega en particulares, grupos sociales, la provisión de algún servicio. Dice el CLAD que no se trata de una privatización de los servicios públicos del área social, sino un mecanismo mediante el cual el Estado continúa siendo el principal financiador, pero más que esto, tiene un papel regulador en el sentido de definir las directrices generales y de poder retomar la aplicación de determinadas políticas (CLAD, 1998:18), un tipo similar a la franquicia.

Durante los cuatrienios de Fernando Henrique Cardoso se intensificó el avance de la Reforma con la privatización y/o tercerización de los servicios provistos por el Estado a partir de la reconceptualización de algunos términos y la incorporación de otros nuevos que desdeologizaron la concepción de lo público y lo privado. Palabras como *publização, atividades não exclusivas do Estado e competitivas, propriedade pública não estatal y organização social*, por ejemplo, se distancian de la concepción de lo público y lo privado.

Con las nuevas disposiciones se intensificó la participación de las fundaciones como mecanismo para aproximarse y distribuir recursos. Una fundación está constituida por un patrimonio privado destinado a la realización de un determinado fin. Quien otorga el patrimonio puede establecer tanto los objetivos de la institución como el funcionamiento de la misma. Las nuevas empresas no estatales y de la Sociedad Civil reciben recursos del Estado a través de fundaciones, con base en su desempeño, además pueden allegarse recursos a través de otros

¹⁸ Según el modelo Deming (Círculo de Deming), porque hay otros modelos con fases más o menos que implican estos cuatro pasos.

¹⁹ Esto incluye la misión y visión que incorporan las empresas.

mecanismos tan variados como la cantidad de intereses existentes. Una universidad convertida en OSCIP podría recibir recursos del Estado, de los empresarios, de los estudiantes...

Las técnicas para operar las empresas públicas no estatales se sustentan en la desincorporación de las empresas dependientes del Estado para asignarlas a particulares vía la privatización *per se*, la descentralización y la *publização* o tercerización, bajo la consigna de que los servicios públicos deben ser atendidos por el sector privado o por el sector público, siempre y cuando sean administrado como empresa privada y reciba recursos por medio de fundaciones.

Los servicios no exclusivos del Estado son los que han entrado en la dinámica de la *publização*, término empleado para referir “una operación mediante la cual lo público se privatiza a condición de que lo privado no sólo sea volcado a lo público, sino que se transforme a los criterios de lo público” (Reis Silva & Sguissardi, 1999:10). Es privado porque lo proveen organizaciones privadas, y es público porque atiende necesidades públicas. Funciona más o menos así: una institución ya existente, una universidad o un museo se transforma en organización social (OS); los trabajadores dejan de ser empleados del gobierno y se vuelven empleados de la OS; el Estado cede las instalaciones a la OS instituida como fundación de derecho privado. El Estado no se desatiende de ellas, siguen recibiendo recursos de la federación, del estado o del municipio en función de su actividad y productividad.

Hasta ahora, el Ministerio de Ciencia y Tecnología tiene avaladas 6 organizaciones sociales: la Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncroton, el Instituto de Desenvolvimento Sustentável Marirau, la Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa, el Instituto de Matemática Pura e Aplicada, el Centro de Gestão e Estudos Estratégicos; el Programa de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia.

Las Organizaciones Sociales no son propiedad de ningún individuo o grupo ni del Estado, dice el MARE (1995), son entidades formadas por ‘parcería’ entre la sociedad y el Estado; tienen autonomía administrativa y financiera para atraer recursos de diferentes instancias, entre ellas la participación minoritaria de la sociedad a la que sirve (mediante la compra de servicios y donaciones), allende las conseguidas a través del Estado, “logrando así, una mayor autonomía y una consecuente mayor responsabilidad para los dirigentes de esos servicios” (MARE, 1995).

La Ley N° 9.790 de 1999 dice que una OSCIP está conformada por personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro: “se considera sin fines lucrativos la persona jurídica de derecho privado que no distribuye entre sus socios, asociados, consejeros, directores, empleados o

donadores, eventuales excedentes operacionales, brutos o netos, dividendos, bonificaciones, participaciones o parcelas de su patrimonio obtenido mediante el ejercicio de sus actividades” (Ley N° 9.790, 1990). Estas organizaciones firman una Parcería o contrato con el Poder Público en donde se establecen los derechos, responsabilidades y obligaciones de los firmantes. Las OSCIP deben rendir cuentas al Poder Público de los recursos asignados, además de someterse a evaluaciones periódicas en las que pueden perder el reconocimiento como OSCIP.

Uno de los mecanismos de control para las OSCIP es la integración de su consejo: 30% de representantes del Poder Público, 30% de miembros seleccionados por las entidades representativas de la sociedad civil, 10% de miembros indicados o electos conforme al Estatuto, 30% de miembros electos por cualquiera de los integrantes del Consejo. En este sentido se deja a un lado la ocupación de un cargo vía concurso público, como se hacía para ocupar un cargo público, para dar paso a la elección discrecional por parte ya sea del Poder Público o de los miembros de la OSCIP.

El principal promotor de las OSCIP fue Luiz Carlos Bresser-Pereira, quien estuvo al frente del Ministerio de Administración Federal y de La Reforma Del Estado (MARE) durante el primer cuatrienio de Fernando Henrique Cardoso. La gestión de Bresser-Pereira permitió que las Reformas se deslizaran sin mayor obstáculo. Una de las medidas más significativas fue la Lei 9.279, que regula los derechos y obligaciones relativos a la propiedad industrial; esta ley consiente la propiedad individual de un producto o servicio.

Antes de la Constitución de 1988, las empresas estatales como Petrobras, Eletrobrás y Embraer mantenían nexos importantes con las universidades para llevar a cabo las investigaciones pertinentes. Sin embargo, en cuanto las empresas estatales pasaron a manos privadas, la relación con las universidades se vio alterada. Con el fin de que tanto las universidades como las propias empresas privatizadas continuaran generando investigación, se crearon los fondos sectoriales administradas por OSCIPs. El Estado sigue otorgando recursos, pero no de manera directa; se crea un fondo y de ahí se otorga financiamiento a las empresas y OSCIP que cumplan con las disposiciones establecidas por el gobierno y los financiadores. Dicho en otros términos, las empresas, los centros de investigación y las Instituciones de Educación Superior compiten entre sí por los recursos federales.

Con la Ley 10.973 que dispone sobre los incentivos a la innovación y a la investigación científica y tecnológica se apoya tanto a las organizaciones privadas como públicas no solo para

que realicen investigación en las Instituciones Científicas y Tecnológicas (ICT) públicas, sino para que las personas que laboran en las ICT colaboren con ellas, recibiendo pago adicional. En el artículo 4° se dispone que las ICT “podrán, mediante remuneración y por plazo determinado, en los términos de contrato o convenio: compartir sus laboratorios, equipos, instrumentos, materiales y demás instalaciones con micro y medianas empresas en actividades volcadas a la innovación tecnológica, para la consecución de actividades de incubación sin perjuicio de su actividad final”. Para otras organizaciones públicas u OSCIP acreditadas, las instalaciones de las ICT están disponibles sin mediar pago alguno; la única condición es que no estén siendo ocupadas y se apeguen a las actividades consideradas prioritarias por la ICT.

En una política centrada en la empresa, mediante la Ley de Innovación Tecnológica (Lei 10.973), el Ministerio de Ciencia y Tecnología, estableció en 2004 los incentivos a la innovación e investigación científica en el sector productivo, conforme a la cual las empresas pueden disponer de los recursos materiales y humanos de las universidades. La Ley también previó la transferencia de recursos públicos para empresas y particulares que desarrollasen innovación, aun cuando los productos obtenidos sean para la utilización con fines de lucro privados.

Como medida adicional, las organizaciones privadas pueden ser favorecidas con incentivos fiscales; la Ley 10.973 prevé otorgar incentivos fiscales: pone investigadores al servicio de las organizaciones privadas y públicas e instalaciones públicas para que se lleve a cabo investigación. Básicamente lo que requieren las organizaciones es tener recursos para echar a andar la infraestructura estatal y el capital humano pagados por el Estado, prácticamente sin trabas pues según la Ley, los financiadores tienen derecho a explotar el producto de la investigación científica, siempre y cuando se comercialice el producto en los plazos establecidos en el contrato que ambas organizaciones firmen. Los investigadores de las ICT, al colaborar con cualquier organización, tienen derecho, de menos al 5% de lo comercializado y máximo a una tercera parte.

En la Ley de Incentivo a la Investigación, 2007, se especifica que las empresas que participan en el financiamiento de proyectos desarrollados en las Instituciones de Educación Superior recibirán no sólo la condonación de impuestos, sino la explotación del o los productos y/o servicios desarrollados por la institución educativa: “las empresas que invirtieren en investigación, desarrollada por instituciones científicas y tecnológicas (ICTs), reciben exención fiscal inversamente proporcional al derecho de propiedad. Cuanto menor la exención fiscal, mayor el derecho de la empresa sobre la investigación” (MEC, 2009).

En este sistema adoptado por Brasil, los recursos del Estado se entregan a las instituciones que tienen en manos un proyecto o han sido elegidas por algún particular. Privatizadas las estatales, se crearon los fondos sectoriales para energía, telefonía, minería, transporte, petróleo... fondos que son asignados a través de agencias reguladoras: Agencia Nacional de Energía Eléctrica, Agencia Nacional de Telecomunicaciones, Agencia Nacional de Aguas, Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Agencia Nacional del Petróleo, entre otras. Estas agencias llevan a cabo concursos donde participan los centros de investigación públicos y privados; si el proyecto le parece atractivo a la agencia, entrega los recursos.

En otros términos, los recursos que anteriormente eran asignados directamente a la dependencia, ahora son entregados con base en concurso pues tienen que competir entre instituciones para tener acceso a los fondos sectoriales. La competencia no significa lucro dice Bresser-Pereira (2001:19), “podemos tener escuelas, universidades, hospitales, museos, orquestas sinfónicas compitiendo no por lucro, como compiten las empresas comerciales e industriales, sino compitiendo por el reconocimiento, por la evaluación positiva por parte de especialistas, pares y clientes ciudadanos”.

Estas nuevas dinámicas incentivan la participación de los ciudadanos en actividades públicas, no sólo en los aspectos políticos, sino en los productivos, porque cuando

los ciudadanos se organizan dentro de la sociedad civil a través de ONGs o de comités de ciudadanos a fin de controlar agencias del Estado y servicios externamente contratados, estamos hablando de control social. Cuando se establecen contratos de gestión y se definen indicadores de desempeño, tenemos control gerencial *stricto sensu*. Cuando es posible, proceder a la evaluación y a la comparación, se tiene competencia administrada. Cuando los evaluadores son los propios clientes, podemos hablar de cuasi-mercado (Bresser-Pereira, 2001:19).

Brasil asumió plenamente el modelo económico en el que la empresa se coloca al centro de la producción nacional y todos los recursos de la sociedad y del Estado se ponen a su disposición con la meta de hacerlas competitivas. Las leyes se han adaptado para que los empleados públicos y las instalaciones públicas sean puestas a disposición de cualquier empresa, y además se les han dado exenciones fiscales e incentivos para que produzcan e innoven. El detalle del sistema brasileño, o el toque ‘personal’ se da a partir de la importancia que adquieren las organizaciones no gubernamentales u OSCIP, organizaciones creadas para distribuir los recursos,

pues son éstas las que deciden a quiénes entregan recursos y bajo qué parámetros. Incluso, algunas OSCIP son las que proveen el servicio.

¿Qué diferencia hay entre la privatización y el sector público no estatal? Que si bien el sector público no estatal opera con las normas del derecho privado ni sigue las reglas del libre mercado, las empresas formadas bajo la estructura jurídica de público no estatal siguen recibiendo recursos por parte del Estado y operan con las reglas del gobierno, estableciendo objetivos y permitiendo evaluaciones periódicas para certificar el cumplimiento de los objetivos. Con base en esos resultados, el Estado se encarga de asignar los recursos, de tal manera que tendrá más recursos la organización que mejores resultados rinda.

La *tercerización* consiste en ceder a terceros la realización de las actividades de una empresa, siempre y cuando éstas no formen parte del objetivo central de la empresa contratante. Si el objetivo del gobierno es gobernar, ésa es la única función que no puede tercerizar. La tercerización u *outsourcing* parte del principio que una organización debe enfocarse únicamente a su fin principal y dejar que otros realicen actividades secundarias, con ello la organización central disminuye la cantidad de personal, disminuye sus gastos, se vuelve más flexible y operable.

En las universidades brasileñas, por ejemplo, la vigilancia, el transporte, la limpieza, entre otros muchos otros servicios, son realizados por empresas particulares, de tal manera que esos trabajadores no son empleados de la universidad, sino de empresas especializadas en limpieza, vigilancia, alimentos, transporte, etc., con esta figura también se disminuyen las complicaciones por conflictos laborales.

Por 3 meses la Universidad de São Paulo (USP) estuvo en huelga debido a un inicial rechazo de aumento salarial por parte de administrativos y docentes. La medida adoptada por la rectoría fue la división del movimiento. La rectoría negoció con los académicos un aumento de 16% a su salario y excluyó de la negociación a los administrativos, quienes se fueron a huelga. Esta escisión del movimiento permitió que continuaran las clases y en poco se viera alterada la vida universitaria. Algunos administrativos incluso seguían laborando, a puerta cerrada, pero laborando a final de cuentas puesto que además de sus funciones dentro de la universidad tienen compromisos tanto con académicos como con particulares dado que su contrato les da libertad para atender necesidades que favorezcan la labor científica y tecnológica dentro de las universidades. De esta manera, las marchas y manifestaciones no sobrepasaban los 100 participantes. No fue sino hasta que los huelguistas comenzaron a suspender algunos servicios

como la telefonía e internet que la rectoría decidió negociar con ellos, no sin antes existir una disminución en las demandas de los huelguistas quienes bajaron del 16 hasta el 5% sus demandas iniciales de incremento salarial. En este caso, la posibilidad de continuar operando se dio gracias a que diversos servicios en la universidad están tercerizados. El servicio de vigilancia, las fotocopias, la limpieza, el servicio de café, las cafeterías dentro del campus, los museos, entre otros.

Mientras en Brasil predomina la privatización de las empresas estatales y la formación de OSCIPs, en México se apuesta, por la privatización y la descentralización-centralización; esto es, privatizar todas aquellas empresas de áreas que no ofrezcan obstáculos (o en su caso derribar las empresas estatales económica o políticamente para privatizarlas) y lograr un mayor control estatal de aquellas dependencias de gobierno vía la evaluación y rendición de cuentas.

La *descentralización* pretendía acabar con la burocracia, la falta de transparencia y la ineficacia de las dependencias estatales. La descentralización se refiere a delegar el poder con ciertas precauciones (Banco Mundial, 1997:12), de tal manera que se puedan aproximar los servicios a la sociedad, retirándolos del Estado y permitiendo que sean diversas organizaciones públicas (estados y municipios) próximas a la sociedad quienes los provean. “Esta medida procura no sólo obtener ganancias en eficiencia y efectividad, sino también aumentar la fiscalización y el control de los ciudadanos sobre las políticas públicas” (CLAD, 1998:15). El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998) aclara que la relación centralización-descentralización no son opuestos, sino complementarios, puesto que el Gobierno Central sigue desempeñando el papel estratégico de garantizar la equidad.

Etapa 3. Reforma del Estado y del mercado

Una política pública se realiza porque hay una intención y una causa. El gobierno, en conjunto con otras organizaciones políticas, económicas y civiles, tiene la intención de resolver un problema público que considera relevante. En primera instancia, el gobierno fija los objetivos, partiendo de una percepción política y social netamente valorativa; esta definición de objetivos debe estar sujeta a las condiciones legales. Así, “con su puntual tensión entre lo deseable y lo factible, entre lo que el Gobierno y la sociedad quieren y lo que realmente pueden hacer, da forma y modela a la PP” (Aguilar, 2008:15-16). ¿Las políticas públicas adoptadas hasta el momento

resuelven los problemas públicos de educación? Jones (1984) propone las siguientes preguntas para analizar una política pública:

Percepción, definición:	¿Cuál es el problema al que está dirigida la propuesta?
Agregación:	¿Cuánta gente piensa que el problema es importante?
Organización:	¿Qué tan organizada está esa gente?
Representación:	¿Cómo se mantiene el acceso a los que elaboran las decisiones?
Calendarización:	¿Cuál es la situación de la agenda del gobierno para llevar a cabo las acciones?
Formulación:	¿Cuál o cuáles son las soluciones propuestas? ¿Quién las desarrollará y cómo?
Legitimación:	¿Quién las apoya y cómo se mantiene el apoyo de las mayorías?
Presupuestación:	¿Cuánto dinero se le asignó al programa?, ¿se considera suficiente?
Implantación:	¿Quién lo administra y cómo se mantiene el apoyo?
Evaluación:	¿Quién juzga los avances del programa y por qué métodos?
Ajustes/terminación:	¿Qué ajustes se han hecho y cómo se han llevado a cabo?

Las cinco primeras actividades están relacionadas con el reconocimiento del problema por parte del gobierno; las tres siguientes (**formulación, legitimación y presupuestación**) se relacionan con la acción del gobierno para desarrollar y financiar el o los programa; la **implantación** se da cuando el gobierno retoma el problema para intentar resolverlo; la **evaluación y ajustes** son el retorno al programa hacia el gobierno para revisión y posibles modificaciones. Así es como originalmente analizaba una política pública, actualmente, con la reforma del estado y la incorporación la gerencia privada en lo público a través de diversos mecanismos como la Gestión por Resultados, el *Benchmarking*, la Planeación Estratégica, la Reingeniería, la Gestión de Calidad Total... El análisis tendría que hacerse a partir de otros mecanismos como los que se enuncian a continuación:

- a) La **Gestión por Resultados** está centrada en el cumplimiento, en un lapso determinado, de las políticas públicas, a partir de acciones estratégicas; en otras palabras, en conseguir las metas cualitativas y cuantitativas establecidas en la planeación estratégica, tomando en consideración el presupuesto asignado. La gestión por resultados está centrada en los procesos de la organización, mediante diversas técnicas empresariales presentadas como instrumentos para asegurar el cumplimiento de los fines. Es decir, el gobierno decide una acción de gobierno (política pública),

establece una meta y un tiempo para cumplirla. El resultado se considera satisfactorio se cumple con la meta, independientemente si se resuelve o no el problema para el cual fue diseñada la política.

La administración pública gerencial controla los resultados mediante el establecimiento de modelos contractuales con agencias descentralizadas (contrato de gestión), a través del cual sanciona, premia y corrige los errores pues realiza una evaluación de los objetivos iniciales y de los resultados al final de un periodo determinado. Los programas de México como el PROMEP, el SNI, el PIFI, forman parte de esta gestión por resultados: el gobierno establece una meta y si se llega a ella, los participantes que cumplen con la meta acceden a los recursos.

Otro ejemplo de esta gestión por resultados es la meta de lograr una cobertura del 30% para el 2012 de estudiantes en edad de 18 a 24 años; se logra la meta y se toma como indicador satisfactorio el alcanzar esa cifra, aunque no se toma en cuenta si la medida corrige o satisface la necesidad social para la cual se supone se elabora la política pública.

En Brasil se ha optado por el contrato de gestión, el cual constituye un instrumento que permite tanto una estimación más rigurosa de la eficiencia, de la eficacia y de la efectividad, como el aumento de la transparencia de la administración pública, toda vez que la sociedad puede saber de antemano cuáles son los objetivos de cada organismo público, sus resultados y lo que podría hacerse para corregir eventualmente un mal desempeño. En este caso no son individuos los que concursan para obtener recursos, sino instituciones que se han conformado con el fin de proveer un servicio requerido por el Estado.

- b) Probablemente una de las fallas en la operación de la política pública a partir de la gestión por resultados se debe a que el establecimiento de las metas no se realiza a partir del análisis de las necesidades sociales del país y/o de cada región, sino de la mirada a otros países considerados exitosos (Benchmarking), de tal manera que los problemas globales son vistos en su generalidad

En el **Benchmarking** se investigan las acciones realizadas por otras organizaciones para determinar aquellas que han sido exitosas en la solución de problemas similares. A veces, los organismos internacionales publican en sus

documentos algunos de los problemas que enfrentaron determinados países y la manera en que lo están resolviendo, de tal manera que estos casos forman parte de una sugerencia de estrategias de acción.

- c) De esa visión general de otros países tomados como ejemplo se deriva la **Planeación Estratégica**, que comprende la planificación a largo plazo de la política de la empresa, situación que va desde la concepción del producto hasta que está en el mercado. En el ámbito público, la planeación estratégica sobreviene por el reconocimiento de los cambios acelerados en el contexto mundial en los que “las organizaciones públicas se ven obligadas a pensar en el hacia dónde se va para después definir cómo se llega allí” (Bezaga Fernández, 1997:107). La meta es definida por la Política Pública. A partir de la meta y la planeación se generan indicadores de resultados intermedios y finales para valorar el alcance del objetivo. La planeación estratégica es “una manera de integrar la filosofía u orientación de las actuaciones con los métodos que se pueden emplear para llevarlas a cabo. En definitiva, es una forma de integración de lo «político» y lo «técnico»” (Bezaga Fernández, 1997:110).
- d) Mediante la **Reingeniería** se revisan los procesos y se detectan fallos en las prácticas de trabajo a partir del análisis de los procedimientos administrativos, con el fin de adecuarlas y corregir inconsistencias que podrían dificultar o imposibilitar el alcance de los objetivos. La aplicación de la reingeniería suele derivar en la reducción de personal y redefinición de funciones. “El ajuste es necesario y la sociedad gana, aunque puedan haber costos sociales localizados como la separación de servidores” (MARE, 1997:10).

La reingeniería se ocupa para desaparecer todos aquellos puestos que burocratizan los procedimientos y vuelven lento el desempeño de las instituciones.

- e) La **Gestión de Calidad Total** (*Total Quality Management*) o Administración de Calidad Total se implementa para vigilar el desempeño de las personas y de los costos en función de la calidad, misma que es considerada a partir de la satisfacción de clientes y *stakeholders* (quienes afectan o pueden verse afectados por el desempeño de la empresa). Para verificar la calidad se ocupa la evaluación, este tipo de evaluación se enfoca a los modelos de excelencia entre los que se encuentra el premio Baldrige (uso de la planeación, implementación, medición y realimentación del sistema), los

sistemas ISO 9000, IWA (International Workshop Agreement; guía para implementar la ISO 9000:2000), CAF, entre otros que están siendo incorporados a la administración pública para medir el desempeño de las instituciones con base en la gestión por resultados.

Los mecanismos de Gestión de Calidad Total no se enfocan a la prescripción, sino a la descripción de los procesos. En una universidad, por ejemplo, no se mide cuántos estudiantes ingresaron, cuántos terminaron y/o con qué promedios, sino cómo se llevan a cabo los procesos para incorporar a los estudiantes a la institución y los mecanismos usados para que obtengan el grado.

Así, la tercera etapa de la reforma se refiere a la incorporación de las técnicas gerenciales en la administración pública. En términos generales, “la reforma gerencial asegura los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibilitan una relación más democrática entre el Estado y la sociedad” (CLAD, 1998:13). La reforma envuelve cuatro problemas interdependientes 1) el tamaño del Estado, 2) el papel regulador del Estado, 3) recuperación de la gobernanza o capacidad financiera y administrativa para implementar las decisiones políticas tomadas por el gobierno, 4) aumento de la gobernabilidad o capacidad política para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar (MARE, 1997:7).

El tamaño del Estado implica la transferencia de actividades propias del Estado a entidades privadas o semipúblicas y para ello se vuelve necesario llevar a cabo modificaciones en las leyes, papel que debe asumir el Estado, puntos que hemos revisado en las etapas I y II de la reforma del Estado. La transferencia de actividades a sectores no públicos deja al Estado únicamente las funciones de legislador y regulador de la interacción entre los proveedores de servicios y los consumidores (empresas-clientes). La eficacia y calidad con que regula el Estado la interacción entre los proveedores y los consumidores se conoce como gobernanza. La gobernabilidad se deriva de la legitimidad obtenida por el gobierno al servir adecuadamente como mediador de los diversos intereses sociales.

Gobernanza proviene del inglés *governance*, y se refiere a una forma de gobernar con la participación de la sociedad organizada, las empresas y el Estado. El Estado como sistema político administrativo, las empresas como sistema económico y el sistema sociocultural o sociedad civil.

La gobernanza nace de una aparente incompetencia del Estado para ofrecer soluciones a los problemas bajo su jurisdicción, ante lo cual deja de ser protagonista y se convierte en coordinador, dejando a los privados el suministro de servicios y protegiendo las relaciones de intercambio.

La gobernanza comenzó a colarse en el discurso luego de las crisis de los ochenta, las consecuentes inconformidades sociales, el anunciado declive del Estado de bienestar, así como el cuestionamiento sobre la legalidad tanto de la estructura como de los gobernantes. Sin embargo, las crisis no han sido el único factor ni el más importante que ha determinado el cambio de estrategia. El sector económico, aunque se refiera a él las menos de las veces, promueve mecanismos de gobierno menos intervencionistas y más incluyentes debido a la importancia que cobra la economía de mercado y la inversión privada como sustento de la globalización.

También se construyó la idea de una sociedad civil organizada y participativa que forma alianza con el gobierno, con el fin de alcanzar consensos que facilitan la formación de políticas. “La sociedad civil es una comunidad de ciudadanos, de individuos que disfrutan de igualdad ante la ley, así como de un conjunto de derechos fundamentales, y cuya libertad de perseguir sus metas privadas sólo está restringida por el mismo derecho de los demás, y por los derechos de la *res publica* que derivan de su condición de ciudadanos” (Mayntz, 2001:1).

Los grupos de la sociedad no son contrarios al Estado ni al mercado, existen para establecer mecanismos de mediación que les permitan ejercer sus derechos. “Así como el medio específico de la economía es el dinero y el de la política es la fuerza, el de la sociedad civil es el saber” (Fernández Santillán, 2003:17). Es decir, bajo la lógica de los promotores de la reforma del Estado, la sociedad civil está conformada por ciudadanos organizados con el fin de hacer oír sus necesidades y defender sus derechos, y forman alianzas y cooperan en la elaboración de políticas; van de la exigencia a la sugerencia y puesta en marcha, solucionan los problemas colectivos y buscan el bienestar público.

En la gobernanza, el Estado no desaparece ni pierde el control, simplemente cambia su función de protagonista a mediador que preserva los derechos de sus representados legitimando acuerdos y coadyuvando a la solución de problemas que de otra manera no podrían ser solucionados ni por los actores públicos ni por los privados. Guy Peter (2005:588) lo describe así: “lo que supone este modelo de administración pública es que la administración no funciona tan bien de manera independiente como puede hacerlo si trabaja conjuntamente con los actores de la asociación civil”.

De llevarse a cabo la participación regular de empresarios, sociedad civil y gobierno, habría gobernabilidad, entendida como el “estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2000:33). Esta definición considera como componentes básicos de la gobernabilidad los principios de eficacia (en la toma de decisiones), legitimidad (demandas sociales satisfechas) y estabilidad (capacidad de adaptación a los cambios del entorno) en el ejercicio del poder político.

La gobernabilidad se manifiesta en la acción de la autoridad y la aceptación de los gobernados. Si los gobernados están de acuerdo con la autoridad, será evidente en el grado de participación tanto en la toma de decisiones como en su ejecución. Si los gobernados no están de acuerdo entonces sobreviene el rechazo a las decisiones y la falta de respeto a las decisiones de los gobernantes. Surge la ingobernabilidad (Camou, 2000).

El cumplimiento de las expectativas de los gobernados genera la gobernabilidad, y la gobernabilidad refrenda el compromiso con los representantes y el seguimiento de las reglas, logrando la estabilidad de los sistemas políticos. La ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales genera el deterioro de la legitimidad política que puede desembocar en situaciones inestables o de franca ingobernabilidad (Camou, 2000:37).

Así pues, la propuesta de la gerencia pública es el rediseño de la administración pública con el fin de volverla más eficiente y eficaz, permitiendo la participación de empresarios y sociedad civil e introduciendo en la administración mecanismos y valores de las empresas privadas: la planeación estratégica, la reingeniería de procesos, la gestión por resultados, la orientación al cliente, la evaluación y la certificación.

Sin embargo, la reforma administrativa en México ha tenido que actuar en un área con exceso de reglas; un entorno legal complejo que “permite el control de los burócratas sobre los ciudadanos, quienes desconocen los procesos y reglas administrativos. Ese conjunto de factores – intereses políticos, incertidumbre laboral, sobrerregulación– han favorecido la corrupción, la ineficiencia, obstaculizando el control y la supervisión” (Flores Alonso, 2003).

La propuesta de reforma más acabada fue la de Ernesto Zedillo, en la que se incluían medidas como el servicio civil de carrera y la adopción de técnicas gerenciales entre las que se incluía la evaluación y la rendición de cuentas. La punta de lanza de la reforma administrativa de Ernesto Zedillo (1994-1996) fue el Programa de Modernización de la Administración Pública

(PROMAP), el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Con el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) se pretendía modificar la estructura de la administración pública para hacerla más responsable, profesional y fiscalizable. Con el PROMAP se introdujeron términos como rendición de cuentas, responsabilidad, derechos de los ciudadanos, derecho a la información y evaluación. A pesar de que ya se enunciaba el rumbo que debía tomar la administración pública, en la práctica no existían mecanismos para verificarlo, a lo más, se esperaba que cada institución generara sus propios indicadores de desempeño y evaluara su función.

Con el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se buscaban maneras diferentes de asignar el presupuesto; es decir, dejar de hacerlo de manera discrecional y comenzar a hacerlo a partir de resultados medidos a través de los indicadores de desempeño; en la práctica no hubo grandes alteraciones en esos aspectos.

Uno de los aspectos modificados fue la deshomologación salarial. Ya desde finales de la década de los 80 venía funcionando la diferenciación salarial en algunas dependencias como las universidades, en cuyo caso se comenzaron a utilizar los programas de desempeño académico y programas de carrera docente, las cuales marcaron el inicio de la evaluación del desempeño y la remuneración salarial con base en la productividad y la certificación. Tras décadas de implementada la deshomologación salarial y el pago por desempeño, el resultado en las instituciones educativas es “individualismo a conveniencia, productividad de corto plazo, competencia desenfrenada, tediosos procesos de certificación burocratizada e incremento de prácticas académicas indebidas como el plagio, la falsa coautoría, la cacería de constancias y diplomas y la nueva esclavitud de asistentes y alumnos, entre otras” (Ibarra Colado, 2011).

Los cambios deseables para la reforma del Estado no fueron sencillos, y los que llegaron tardaron al menos 3 años de la administración zedillista para ponerse en marcha. Los principales problemas eran los cotos de poder y los intereses de los personajes públicos. Flores Alonso menciona cuatro características que habían prevalecido en la administración pública mexicana hasta 1994:

1. La administración pública fue escenario de las disputas políticas, especialmente para la sucesión presidencial donde los secretarios de Estado eran los principales contrincantes, utilizando recursos para campañas de proselitismo, utilizando los recursos de las dependencias bajo su control.
2. En la administración pública estaban representados los intereses corporativistas y el clientelismo, desplazando así el rol representativo del Congreso. Para los secretarios de Estado la lealtad de la burocracia fue esencial para tratar con sus clientelas y grupos de apoyo político, favoreciendo sus ambiciones políticas, especialmente en su carrera hacia la presidencia.
3. La estructura de incentivos de los empleados públicos alentó ampliamente los arreglos mutuos a través mecanismos económicos ilegales, convirtiendo a la administración pública en el medio ideal para el enriquecimiento ilícito de los cargos de alto nivel y de sus grupos de apoyo. Con la misma moneda, en virtud de la colusión de transacciones, la burocracia logró cohesión interna. La red de complicidades mutuas constituyó un poderoso factor de cohesión interna dentro de la burocracia ante el exterior, mientras que los burócratas carecían de independencia dentro del sistema, especialmente ante sus superiores.
4. El aparato de la administración pública estaba al servicio del presidente generando aspectos positivos y negativos en la lógica interna de funcionamiento patrimonialista. Por el lado positivo, los secretarios y el presidente ejercían un estricto control sobre programas y políticas prioritarios para la jerarquía administrativa, lo cual garantizaba un alto grado de cumplimiento. El aspecto negativo, era que en las áreas de trabajo en donde no existía el mismo interés la falta de supervisión sobre empleados de niveles medios y altos, los altos funcionarios se enfrentaban con serias dificultades para controlar la ejecución de las políticas en los niveles más bajos de la administración. Por tanto, en amplias áreas políticas, de manera destacada en el ámbito judicial, el cumplimiento de las leyes y normas escapaban a la supervisión del Presidente. En estas condiciones los Secretarios eran fácil presa de burócratas de bajo nivel y grupos de interés motivados solo por sus propios intereses. La corrupción era la norma en la policía, la administración de justicia, entre el personal con funciones de supervisión, agencias responsables de proporcionar permisos, etc. (Flores Alonso, 2003:99-100)

En 2002, durante la presidencia de Vicente Fox (2000-2006), se lanzó una agenda de reformas bastante amplia encaminada a combatir la corrupción, incentivando la profesionalización, la certificación de la calidad, el acceso a la información, la digitalización y la desregulación. Las iniciativas más notables fueron el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (PNCCFTDA 2001-2006), la Agenda de Buen Gobierno (ABG) y la Ley del Servicio Profesional.

En la Agenda de Buen Gobierno se acusaba al marco normativo extenso y complejo, con espacios de discrecionalidad y subjetividad importantes, que crearon auténticas redes que

detenían la creatividad y la productividad en las instituciones y las personas, ante lo cual se contemplaban seis estrategias para combatirla: gobierno honesto y transparente, gobierno digital, gobierno que cueste menos, gobierno de calidad, gobierno con mejora regulatoria y gobierno profesional. Entre las medidas adoptadas, se introdujo la certificación mediante la norma ISO 9000, a través de la cual se pretendía observar la operación de los procesos y disminuir los pasos innecesarios donde así se requiriera.

Mediante la Ley del Servicio Profesional se establecieron las bases para la organización y funcionamiento del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, mediante la cual se esperaba que los puestos burocráticos estuvieran ocupados por profesionales con base en el mérito. Las características deseables de los nuevos funcionarios estarían inclinadas al liderazgo, al trabajo en equipo, a la negociación, a la orientación a resultados, a la visión estratégica y otras habilidades gerenciales. (Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración, 2003).

En el sexenio de Vicente Fox Quezada se impulsó grandemente la reforma administrativa; sin embargo las críticas más importantes y el desencanto de las medidas han parado en que durante el periodo se tiene la impresión de que se pusieron en acción todos los procesos que en el papel se estaban buscando combatir.

Aunados a los cambios zedillistas y foxistas, llegaron los calderonistas. El sexto objetivo del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 promueve la flexibilización, la descentralización del sistema y los esquemas de financiamiento diversificados, a partir de los cuales se prevé incentivar la participación de los centros escolares en la toma de decisiones que directamente les conciernen (descentralización) y al mismo tiempo organizar las IES de todo el país para integrar un sistema de educación superior. Se conmina a las instituciones educativas a fomentar la participación de toda la comunidad para establecer objetivos y programas de corto, mediano y largo plazo, articulándolas con los “objetivos, las políticas y prioridades del desarrollo estatal y nacional” (SEP-SES, 2010). Se plantea el establecimiento de un Consejo Nacional para la Planeación y Coordinación de la Educación Superior (CONAPCES) para que se encargue de orientar las tareas de “planeación y proponer esquemas de colaboración, concertación y coordinación de la educación superior” (SEP-SES, 2010). También se hace referencia a la necesidad de “revisar los planes de estudios de los distintos niveles educativos que comprende la educación superior para lograr una mayor integración y continuidad entre ellos” (SEP-SES, 2010).

La *eficiencia en la asignación de los recursos* es una de las partes más creativas dentro de la reforma del Estado. Se planea (en el mero sentido de plan) incrementar el financiamiento federal y estatal a las Instituciones de Educación Superior públicas, con el fin de elevar la cobertura y mejorar la educación superior, y con ello se espera “contrarrestar el carácter inercial y no equitativo de los modelos de asignación del subsidio ordinario y avanzar hacia otro basado en los principios de institucionalización, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad y reconocimiento al desempeño institucional y a la buena calidad” (SEP-SES, 2010). Al mismo tiempo se ha de impulsar la diversificación de las fuentes de financiamiento para complementar la inversión pública sea a través de “su más estrecha vinculación con su entorno social y productivo” como por su capacidad de “captación de fondos internacionales a través de la cooperación y el intercambio académico” (SEP-SES, 2010). En términos administrativos,

el enfoque planificador propuesto por programas devino en un modo de llenar formatos encubriendo un auténtico presupuesto “tradicional”, y el “control de gestión” pareció no haber disminuido significativamente las desviaciones, las deficiencias, los contubernios y los vicios patrimonialistas de nuestros gobernantes y servidores públicos (Jiménez Guzmán & Bailleres Helguera).

Desde entonces se han desarrollado nuevos programas para eficientar los indicadores de la actividad docente, como lo plantea el Programa Sectorial de Educación (PSE): “fomentar el uso transparente y eficiente del subsidio público, y establecer fórmulas y mecanismos efectivos para la rendición de cuentas sobre el funcionamiento y resultados de las instituciones públicas y del sistema nacional de educación superior”. Se reconocen también los problemas financieros por los que atraviesan las IES y se busca “apoyar a las instituciones públicas para reducir los pasivos contingentes derivados de sus sistemas de pensiones y jubilaciones” (SEP-SES, 2009), impulsando medidas que las ayuden a “superar situaciones críticas y avanzar hacia el saneamiento financiero y reordenamiento administrativo” (SEP-SES, 2009).

La eficiencia en la asignación de los recursos se asocia con el incremento en la calidad (aunque no queda clara la relación entre una mayor cantidad de libros y artículos publicados con el impacto directo en los estudiantes) y el mérito para obtener subsidio donde los programas federales para la distribución de los recursos juegan un papel importante. Si un programa o institución se adhiere a los programas (sigue las reglas del juego seleccionadas por el Estado), garantiza su acceso a los recursos.

El *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional* (PIFI) está ligado a esa asignación eficiente de los recursos. El PIFI tiene como objetivo fomentar la mejora de la calidad de los programas educativos y servicios que ofrecen las IES. Dentro de las mejoras está considerada la infraestructura (bibliotecas, salas de cómputo, laboratorios y talleres). La reestructuración curricular privilegia la oferta de programas conforme a la demanda del mercado laboral, modalidades distintas a la escolarizada y tutorías. El PIFI opera con recursos del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) y el Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales con Programas Evaluados y Acreditados (FIUPEA). Los recursos otorgados al PIFI se destinan a mejorar el desempeño del personal académico y a extender la evaluación y acreditación de los programas. El Programa Institucional de Innovación y Desarrollo (equivalente al PIFI) se realiza en los institutos tecnológicos federales, estatales.

La principal limitante que se va a encontrar en este breve recuento de la Reforma del Estado Mexicano, y en especial de la reforma administrativa, es la falta de valoración de los resultados, pues las medidas se han ido implementando y no se han ido haciendo los análisis que permitan identificar si las reformas están siendo implementadas con el fin bajo el cual se diseñaron, y si están rindiendo los resultados esperados, o bien están correctamente orientados a la solución de los problemas.

En las más de las ocasiones se tienen impresiones sobre el funcionamiento y justificaciones sobre la paralización o suspensión de algunas de las reformas. Incluso, en aquellos programas donde sí hay valoraciones, como el de la corrupción, las evaluaciones internacionales, confrontadas con las nacionales, incluso interinstitucionales, arrojan resultados las más de las veces contradictorios.

3.2 Hacia un nuevo orden

La Reforma del Estado es una respuesta a las demandas de las empresas por encontrar el paso franco a los mercados nacionales y mundiales. El Estado se erige como una parte de un *puzzle*, pero no como cualquiera de ellas, sino como aquella que lo concluye y, por tanto, lo dota de sentido (Bezaga Fernández, 1997:109). Es el elemento que da certidumbre en un contexto predominantemente incierto, acción que 'la mano invisible' no puede realizar.

El Estado, en el modelo neoliberal, no debe ser un competidor de las empresas pues, como lo han evidenciado sus detractores, no tiene la capacidad para proporcionar los servicios

que el cliente necesita. En definitiva, el Estado no puede desaparecer, pero sí debe cambiar su función de proveedor a cliente. Ahora que como cliente, el Estado y la administración pública son entrampados porque al momento en que el Estado se vuelve intermediario (ya no provee los servicios) va perdiendo legitimidad, orillándolo a buscar fuentes de legitimidad también en el ámbito privado. El respaldo político para gobernar lo encuentran los políticos en el sector empresarial, más que en la masa de votantes a quienes debieran atender por el contrato social simplemente.

La reforma gerencial del Estado entonces, en un marco ideal, crea las condiciones para que cualquier particular esté en condiciones para competir con sus iguales, al mismo tiempo, genera las reglas para que esa competencia sea justa. Es una reforma que pretende hacer más eficiente la administración pública de América Latina, administración que por varios años fue plagada de burócratas y decisiones basadas en la discrecionalidad de los gobernantes, quienes solo estaban ocupados por satisfacer a su clientela política.

Si vemos el ideal de la reforma del Estado, no cabe más que darle el respaldo porque los problemas que busca atender son exactamente los problemas que agobian a las sociedades en América Latina. Sin embargo, la reforma parece estar condenada a fracasar porque son el mismo tipo de políticos de antaño los que pretenden llevar a cabo los cambios, sin dañar sus propios intereses. La reforma del Estado debería afirmar la responsabilidad del Estado como financiador en el área de servicios sociales de educación, salud y cultura; crear condiciones favorables para el pleno empleo, garantizando condiciones macroeconómicas saludables e invirtiendo masivamente en educación; ampliar el espacio público y favorecer la participación popular mediante la apertura del espacio no-estatal e incentivar la participación de personas dotadas de espíritu público, como dice el CLAD (1998:21).

3.2.1 Política pública y gestión pública

En el nuevo ámbito de acción del Estado queda separada la política pública de la gestión pública: un grupo social determinado demanda un servicio (salud, educación...), y para que le sea atendida debe organizarse y solicitarlo (si no puede organizarse no puede solicitar ni ver solucionado su problema); su demanda será atendida a partir de la elaboración de una política pública a la cual se le aplicará un proceso de gestión. ¿De qué manera? Los altos funcionarios del gobierno elaboran la política para el país (*policemakers*), la atención de la demanda es asignada a

una empresa particular y se espera que el gobierno supervise lo hagan con calidad (satisfaciendo las necesidades de los demandantes), o bien, se asignan a organizaciones no gubernamentales que habrán de proveer el servicio con un importante apoyo económico del Estado.

Ilustración 5. Política pública y gestión pública.



Fuente: Elaboración propia.

En la ilustración 5 está anotada gráficamente la manera en que se da el proceso de elaboración de la política y su gestión. La política pública se corresponde con la estrategia de negocio, concebida como el conjunto de compromisos y actos utilizados para alcanzar ventaja

competitiva. En tanto que la gestión pública se entiende como la manera en que el Estado ordena, regula y controla los recursos con el fin de alcanzar los objetivos planteados en la política pública.

Los encargados de elaborar la política pública (representantes electos democráticamente) deciden qué problema van a atender y establecen las metas cualitativas y cuantitativas que debe reunir el servicio, y posteriormente asignan un presupuesto. En la determinación de qué y cómo van a asignar los recursos, pueden recurrir a ejemplos de casos exitosos de otros gobiernos o países, lo que se conoce como *Benchmarking*. En este sentido, las evaluaciones y notas de los organismos internacionales sirven como indicadores.

El presupuesto puede ser otorgado a instituciones privadas, mixtas o públicas, siempre y cuando garanticen cumplir las metas cuantitativas y cualitativas al menor costo. Esa es la esencia del modelo gerencial: separar la planeación de la implementación. Y como los servicios son proporcionados por empresas distintas al Estado, se vuelven innecesario un número importante de personal, ante lo cual es necesario llevar a cabo una *Reingeniería*.

El Estado del siglo XXI está a cargo de la atención de las necesidades económicas y sociales de la población, pero sólo de aquellos grupos poblacionales que son capaces de organizarse y hacerse escuchar porque es sumamente importante para el modelo alcanzar la eficiencia por la cual el Estado “lucha al contratar con entidades públicas no estatales, de forma competitiva, los servicios públicos sociales y científicos necesarios” (Bresser-Pereira, 2001:6). Considera Bresser-Pereira, uno de los principales defensores de la Reforma Gerencial del Estado en Brasil, que las entidades continúan siendo públicas porque proveen un servicio público, aunque no pertenecen al Estado. Lo mismo opina en México el economista y político Luis Pazos, citando a su maestro Carlos Llano, cuando dice que las escuelas privadas en realidad son públicas porque es el público quien al inscribir libremente en ellas a sus hijos les da un voto de confianza, son empresas que funcionan en un entorno de competencia, dependen de lo público (Pazos, 2011). Ya señalábamos al inicio de este capítulo que la discusión entre público y privado dejaba de ser significativo y adquiría sentidos polivalentes y adecuados a cada discurso.

Los recursos se destinan a las necesidades de los grupos sociales, pero no a cualquier grupo, sino a aquellos que son capaces de organizarse y demostrar que los necesitan y/o que presenten proyectos a través de los cuales solucionarán determinado problema elegido por el gobierno como relevante. Otro tipo de competencia libran las empresas que desean proporcionar el servicio elegido en las políticas públicas tienen que competir para ganar los recursos y otorgar el

servicio al grupo social meta. Estas situaciones son las que, idealmente, tornan democrática la asignación de los recursos estatales.

La separación entre la política y la administración proviene de la tradición estadounidense, en donde la función predominante del gobierno es la normativa en tanto que se vale de las empresas privadas para la producción de los bienes y servicios que consume la sociedad. “El problema de distinguir entre la administración privada y la administración pública se presenta en los Estados Unidos precisamente por esa falta de delimitación entre lo gubernamental y lo empresarial” (Ruíz, 1999:314). La influencia norteamericana desvió el camino del conocimiento de los asuntos de Estado y de gobierno (Ruíz, 1999:319) porque la mayor parte de los servicios son contratados por el gobierno a las empresas privadas, por lo que es evidente la función normativa y vigilante que se establece en la Nueva Gerencia Pública. El Estado, como cliente de las empresas, tiene que asegurar el cumplimiento del contrato.

La llamada Nueva Gerencia Pública no es tan nueva pues es la que prevalecía antes de la “gran depresión” en los Estados Unidos. Una vez superada la crisis, la administración, separada de la política, fue retomada en el neoliberalismo porque de “esta manera, el capital asegura su permanencia subordinando al Estado a sus fines lucrativos” (Ruíz, 1999:329)

Dice Carlos Ruíz que la visión norteamericana de primero dividir la política de la administración, y luego considerar la administración pública como un proceso semejante al de una empresa privada “hizo que perdiéramos el historicismo de la interpretación social de lo que debe ser la administración pública, es decir, que dejamos de considerarla como el estudio de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, y perdimos el objeto que hay que estudiar, que es el poder ejecutivo, es decir, el gobierno en sí mismo” (Ruíz, 1999:314).

La sugerencia en torno a esta problemática se encuentra en ubicar el punto medio entre lo técnico y lo político pues si bien es cierto que la gestión proporciona los medios que ayudan a alcanzar los fines, la política determina el objetivo. Sin política, la gestión es ciega y no discute rumbos; sin gestión, la política deviene retórica (Albornoz, 1997:97).

No pueden rechazarse los mecanismos de la gerencia privada, sin embargo no debemos olvidar que la función del gobierno es gobernar para todos, y garantizar la sostenibilidad del pacto social. Más allá de los números destacados por el World Economic Forum, tendríamos que voltear a ver lo que está aconteciendo con los grupos marginados de México y de Brasil.

El estudio de la administración pública debería complementarse, no suplirse con los enfoques de la Nueva Administración (New Public Management), que pretende “más manejar los asuntos que *servir*, al estilo weberiano, a los superiores y sujetarse a las reglas y procedimientos que los ciñen, con el objetivo de resolver problemas (ser eficaces) más que de formalizar jerarquías o lineamientos superiores en forma maximizadora (ser eficientes), utilizando o no principios derivados del mercado” (Buendía Vázquez, 1997).

3.2.2 La Nueva Gerencia Pública

La Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*) representa el distanciamiento entre política y economía, percibido en sus conceptos fundacionales: orientación al cliente, privatización, mercado, competencia y reducción de costos (Guerrero, 2003:384).

El **ciudadano cliente** paga impuestos para sostener al Estado, y éste provee los servicios básicos para la convivencia social. Anteriormente el Estado mismo proporcionaba estos servicios, pero con la Reforma se ha vuelto un intermediarios que redistribuye los clientes a diversas empresas proveedoras elegidas por el cliente de acuerdo a la calidad del servicio. Con esta acción, poco importa la tendencia política de los encargados del gobierno pues no son ellos los proveedores.

Existe la convicción de que la empresa privada sabe hacer negocios, por lo que el segundo elemento, la **privatización**, se produce bajo la aceptación de la rivalidad como incentivadora de la competitividad. Si el Estado se encarga de otorgar directamente el servicio, no tiene rivales y por lo tanto no se vuelve competitivo, de tal manera que para que se produzca competitividad, las empresas del Estado deben ser privatizadas. De la misma manera, la parte del Estado que no puede ser privatizada, debe incorporar las técnicas de los negocios privados.

Las áreas de la administración pública se vuelven un **mercado** (tercer elemento) y la moneda de cambio es el *voucher*. Los impuestos son regresados a la sociedad no en forma de servicios, sino en *vouchers* que el ciudadano cliente utiliza en las empresas elegidas previamente por el Estado para proporcionar los servicios. Aunque sólo los ciudadanos clientes más competentes tienen acceso a los *vouchers* porque el Estado los proporciona mediante concurso ante lo limitado de los recursos.

El cuarto elemento es la **competencia** misma. Los servicios públicos son convertidos en mercancía y son puestos a concurso para su obtención, con lo cual habría una distribución

racional, no política de los recursos. Pero no sólo la distribución del servicio es puesto en concurso, también los proveedores compiten para ser favorecidos por el gobierno y brindar el servicio al cliente. Los proveedores que ofrecen costos más bajos (o que negocian con los funcionarios públicos) ganan el concurso; los clientes más competentes o con mayor mérito son los que obtienen esos servicios.

Los fondos sectoriales o los fondos mixtos en México son ejemplo de recursos puestos en concurso. Alguna institución educativa, pública o privada, propone llevar a cabo una investigación y si la propuesta interesa a los organizadores, los recursos son asignados. Ahora que las propuestas no son absolutamente libres, pues en la convocatoria se especifican qué áreas se buscan atender.

El rechazo de algunos sectores de la población a esta forma de atender los problemas es de origen. El gobierno decide desde un inicio los problemas que pretende atender, luego lanza una convocatoria para que particulares den alternativas de solución y gana quien mejor alternativa tenga o quien mejor relaciones logre. Evidentemente los recursos ahora asignados mediante concursos antes se entregaban directamente a las instituciones y eran estas las que decidían los asuntos que debían atender. El resultado de esta práctica es “un Estado supermercado en el que las organizaciones públicas actúan con la lógica de las empresas privadas, el papel del ciudadano es el de un consumidor, las formas de control están basadas en la competitividad y el contexto organizativo es el de un plural conjunto de competidores” (Villoria, 1997:86).

Omar Guerrero elabora una tabla comparativa entre la Administración Pública y la Gerencia Pública en la que se aprecia la orientación de cada una de ellas.

Ilustración 6. Diferencias entre la Administración Pública y la Gerencia Pública.

CARÁCTER DISTINTIVO	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	NUEVA GERENCIA PÚBLICA
Principio causal	La política	La economía
Foco organizativo	El Estado: relaciones de dominación	El mercado: relaciones de intercambio
Núcleo procesal	La jerarquía: cadena de delegación	La catalaxia: contrato
Corazón activo	Servicio público	Competencia
Orientación hacia el ser humano	Lo público	Lo privado
Fundamento axiológico	La ética: bienestar público	La eficiencia: individualismo
Naturaleza científica	Ciencia social	Transdisciplina económica

Fuente: Guerrero, Omar (2003). "¿Nueva gerencia pública: gobierno sin política?". p. 390.

En la administración pública el aspecto político le da origen; en la gerencia pública, la economía. El término público sólo es una designación para vincularla con el Estado, aunque en sentido estricto el ámbito es privado, individual, basado en relaciones de intercambio mediadas por contrato mercantil. Lo público se sumerge en lo privado en sus dos modalidades: la endoprivatización y la exoprivatización.

En la Reforma gerencial del Estado, la política se distancia de la detección de los problemas económicos y sociales de la población a que se debe, para dar paso a decisiones racionales sustentadas en la satisfacción de un ciudadano cliente organizado que compite con otros para obtener solución a sus necesidades. Se presume democrática en el sentido de eliminar las decisiones políticas para decidir quiénes serán los beneficiarios de los recursos. Es democrática además porque el Estado no proporciona el servicio, sino las empresas que idealmente oferten al Estado los precios más baratos.

CAPÍTULO 4
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO Y
BRASIL

We are finding in our societies that the nature of education in higher education institutions is such that today in society the most passive citizens are those who have higher education. They are becoming disengaged from the public sphere and democratic questions –questions of justice and equity. They are only concerned with meeting private goals.

Tandom, 2009:10

CAPÍTULO 4. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO Y BRASIL

En este capítulo nos concentramos en identificar las políticas públicas de México y Brasil en función de la transición de las sociedades industriales a las llamadas sociedades del conocimiento, los cambios globales y la reforma gerencial del Estado. Revisaremos que en los dos países se trabaja en incrementar la matrícula basados en las necesidades de un mundo global competitivo que privilegia el uso y creación del conocimiento. Observaremos cómo los dos países parecen aceptar que la situación económica por la cual atraviesan es parte de un proceso natural al que se habrá de llegar tarde o temprano; presuponen que la globalización “atenderá todos los rincones del planeta y cuidará, mediante políticas sociales, del bienestar de todos. Su piedra de toque es la educación para la ciudadanía y el trabajo, en un mercado cada vez más complejo, apoyado en nuevas tecnologías” (Sguissardi & Dos reis Silva Júnior, 2009:27).

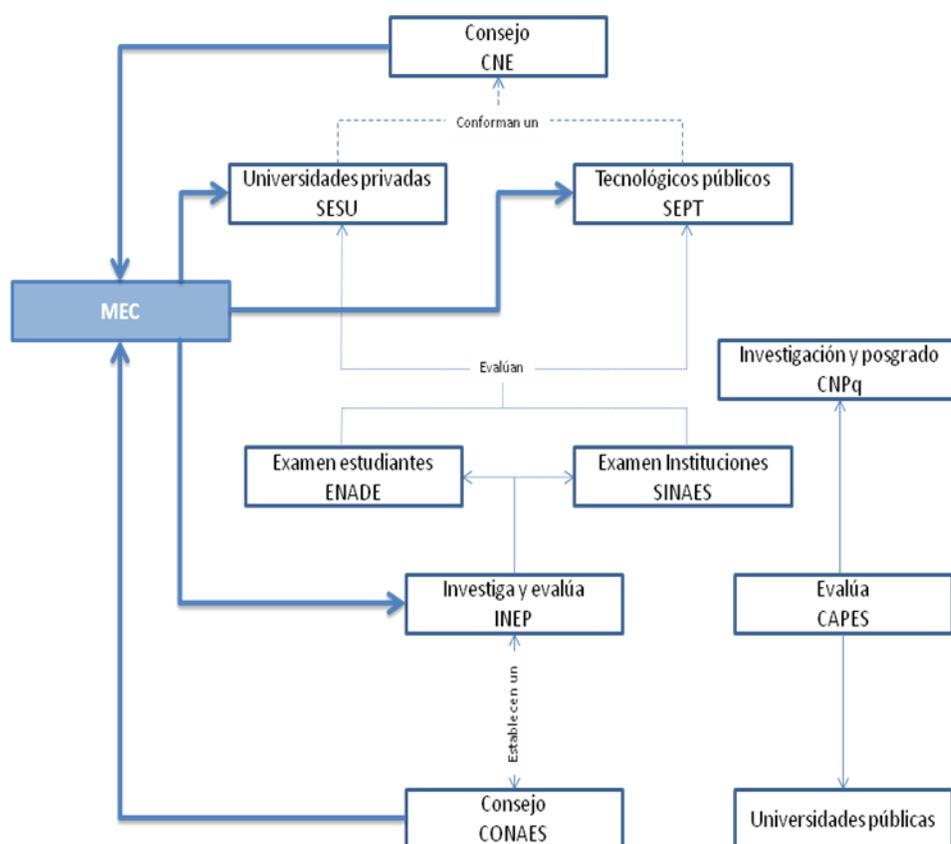
4.1 Organización de los sistemas

Las instituciones que coordinan los sistemas de educación son el Ministerio de Educación (MEC) en Brasil y la Secretaría de Educación Pública (SEP) en México. De estas dos instituciones principales se desprenden otras dependencias que se encargan de las modalidades de educación superior. En las páginas web de estas dos instituciones podemos encontrar la mayor parte de la información aquí consignada. La mención se debe a que al entrar a ellas podemos visualizar la complejidad de la organización de cada uno de los sistemas.

El Ministerio de Educación (MEC) es el máximo órgano de regulación de la educación en Brasil, a él se articulan dos secretarías: la Secretaría de Educación Superior Universitaria (SESU) y la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica (SEPT). El MEC actúa con base en la identificación de las necesidades del SESU y la SEPT, las cuales se desprenden del trabajo realizado por el Consejo Nacional de Educación (CNE). El Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones (INEP) realiza las acciones de su nombre (estudios e investigaciones), utilizando el Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (ENADE) y el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES), ambos aplicados sólo a instituciones privadas y a los tecnológicos públicos. El Consejo Nacional de Educación Superior (CONAES) supervisa la realización de las

actividades concernientes al ENADE y al SINAES valora los resultados y propone estrategias para corregir las fallas del sistema. Las universidades públicas no están obligadas a adherirse a los sistemas de evaluación del INEP, pero en cierta manera son 'evaluadas' por la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES), más ligada con el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT).

Ilustración 7. Organización del Sistema de Educación Superior Brasileño.



Fuente: Elaboración propia.

La ilustración presenta una idea general de cómo se organiza el SESB. Nótese que las universidades públicas no dependen del Ministerio de Educación en cuanto a la supervisión o a la rendición de cuentas, aunque sí reciben recursos de la federación o del estado a través del MEC.

En México, la coordinación del Sistema de Educación Superior depende de la Secretaría de Educación Pública, mediante la Subsecretaría de Educación Superior, dividida en 9 Direcciones: Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU), la Dirección General de Educación Superior Tecnológica (DGEST), la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE), Dirección General de Profesiones (DGP), Coordinación General de Universidades Tecnológicas (CGUT), la Coordinación de Universidades Politécnicas (CUP), la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), la Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía (ENBA) y el Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDA).

Ilustración 8. Organización del Sistema de Educación Superior mexicano.

- SEP
1. Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU)
 2. Dirección General de Educación Superior Tecnológica (DGEST)
 3. Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE),
 4. Dirección General de Profesiones (DGP),
 5. Coordinación General de Universidades Tecnológicas (CGUT)
 6. Coordinación de Universidades Politécnicas (CUP)
 7. Universidad Pedagógica Nacional (UPN)
 8. Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía (ENBA)
 9. Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDA).

Fuente: Elaboración propia

Además del MEC y de la SEP, existen otros organismos involucrados en los sistemas de educación superior, particularmente en lo que concierne a investigación y posgrado. En Brasil es el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT), a través del Consejo Nacional de Investigación (CNPq). En México es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Las acciones realizadas por el MEC y el CNPq y por la SEP y el CONACYT se deciden en los planes nacionales de educación; en Brasil se elaboran cada 10 años, en México cada 6. El Plan Nacional de Educación (PNE) de Brasil fue elaborado en el 2000, durante el último cuatrienio del presidente Cardoso; tocó al gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva ponerlo en marcha. En México cada presidente realiza su propio programa. El PNE brasileño se evalúa periódicamente para determinar su cumplimiento; la primera evaluación se realiza al cuarto año de iniciado con el fin

de corregir deficiencias y distorsiones. En México no existe una evaluación del Plan Nacional de Educación como tal, pero existen los informes presidenciales que se realizan cada año.

Aunque el plan de Brasil se elabora para 10 años sin considerar qué presidente lo llevará a cabo, la forma en que está elaborado deja margen de actuación al Ejecutivo, muestra de ello son las acciones realizadas por el presidente Lula en 2007. El Ministerio de Educación publicó el *Plan de Desarrollo de la Educación: Razones, Principios y Programas* para complementar el Plan Nacional de Educación pues éste, en “cierta medida, presenta un buen diagnóstico de los problemas educacionales, pero deja abierta la cuestión de las acciones a ser tomadas para la mejoría de la calidad de la educación”. El *Plan de Desarrollo de la Educación* (PDE) es un plan ejecutivo en el cual se considera la educación como una sola y se evita la “visión fragmentada [que] partió de principios gerencialistas y fiscalistas, que tomaron la inversión en educación como gasto, en un supuesto contexto de restricción fiscal” (Ministerio de Educación, 2007:7).

En México, el Programa Sectorial de Educación fue elaborado en 2007 y se aplicará por 6 años, finalizando el 2013, cuando habrá de publicarse el programa del gobierno entrante, y no suele haber una publicación oficial de ajustes ni ampliación o disminución en las estrategias de acción. El Plan²⁰ elaborado para el sexenio de Calderón Hinojosa se llama *Programa Sectorial de Educación 2007-2012* (Secretaría de Educación Pública, 2007) y en el apartado que se refiere a la educación superior plantea seis objetivos y líneas de acción que se espera sean desarrolladas durante el periodo presidencial del Lic. Calderón.

4.2 Competencia y desigualdad

En Brasil la preocupación reflejada en el Plan Nacional de Educación está centrada en los esfuerzos que se hacen para incrementar el número de estudiantes que tienen acceso a la educación superior. Actualmente tienen una cobertura de aproximadamente el 13% de los jóvenes en el rango de edad (hay algún señalamiento no oficial en torno a que tienen una cobertura bruta del 18%, eso implica que están incluidos dentro de la matrícula personas que exceden de los 23 años). La cobertura se está incentivando a partir de instituciones privadas universitarias, tecnológicas públicas y universidades públicas estatales y federales. En México el problema de la cobertura no se aborda de manera contundente en el Programa Sectorial de Educación 2007-

²⁰ El nombre que se le da a los planes sexenales varía de acuerdo al sexenio.

2013, el énfasis está puesto en lo que las autoridades identifican como falta de calidad en las Instituciones de Educación Superior públicas.

En Brasil calidad y exclusión son dos caras de la misma moneda; es sabido que el sudamericano país posee un sistema educativo reconocido internacionalmente por la alta producción científica de sus instituciones públicas; sin embargo a ellas acude una pequeña élite económica formada, consolidada y perpetuada en las propias universidades, situación que impide el ingreso de generaciones con características socioeconómicas diferentes. Las universidades públicas mantienen sus altos índices de calidad, seleccionando a los estudiantes más competentes y en número reducido –9 estudiantes por profesor (ANDES, 2007:24), en promedio– bajo la creencia de que a un mayor número de alumnos por profesor, menor calidad. Las universidades mexicanas admiten a un número más amplio de estudiantes (la UNAM atiende 13.6 estudiantes en promedio²¹), lo cual contribuye al señalamiento de una universidad masificada con escasa calidad.

El *vestibular*, examen de selección brasileño, es el mejor filtro para los estudiantes menos aptos; es un examen tan complejo que muy pocos consiguen ingresar sin prepararse, al menos un año, para competir por el lugar; a la competencia suelen entrar sólo quienes tienen para pagar el curso *pre-vestibular*. El *vestibular* establece un puntaje mínimo en el examen de selección; si los aspirantes no alcanzan los puntos, quedan excluidos del sistema aunque el espacio quede sin ocupar. En México se llenan todas las vacantes y aún queda fuera un importante número de aspirantes que alcanzan los puntajes solicitados, esto es debido a que no hay lugares suficientes.

La población que ingresa a las universidades públicas en México es de clase media y baja; el ingreso familiar de un estudiante de licenciatura en la UNAM, en promedio es de 2 a 6 salarios mínimos (UNAM, 2011). Las clases altas suelen estar en instituciones privadas cuya calidad no siempre es mala, incluso algunas son mejores que determinadas públicas según el ranking web de las mejores universidades. Por ejemplo, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (Tec de Monterrey) se encuentra en segundo lugar de las mejores universidades en México, en Brasil, la universidad privada más importante, la Pontificia Universidad Católica, se coloca en el 7° lugar, siendo ocupados los primeros sitios por públicas (Webometrics, 2010). En México, la distribución de la población escolar en universidades públicas o privadas se da con relación a los ingresos de las familias, porque, “las instituciones privadas de educación

²¹ Portal de estadística universitaria (2010), disponible en <http://www.estadistica.unam.mx/indicadores/>.

universitaria tipo A cobran colegiaturas muy altas comparadas con otros países” (OECD, 2008), un promedio de 11,359 dólares.

Brasil ha impulsado fuertemente la creación de nuevas Instituciones de Educación Superior, principalmente tecnológicas, y ha creado incentivos para las Universidades Federales, de tal manera que las conmine a incrementar su matrícula. A pesar de ello, el crecimiento es sumamente reducido por situaciones que se asocian a las condiciones económicas. Las medidas más trascendentes han sido la creación de los Institutos Federales Tecnológicos (más de 200 en menos de 5 años), la descarga fiscal a las particulares (PROUNI) y los incentivos económicos a las universidades federales para que abran sus puertas a un mayor número de estudiantes (REUNI); medidas que apelan a la “inegable necesidad de democratizar el acceso y promover la inclusión de las camadas desfavorecidas de la población, pero promueven una educación ‘pobre para los pobres’, cuyo énfasis recae en la formación del ciudadano trabajador para la sociedad del desempleo” (ANDES, 2007:17).

4.2.1 El problema de la cobertura, Brasil

El *vestibular* fue oficializado en la Reforma de 1968 como única vía para ingresar a las universidades y se instituyó que contendría todos los conocimientos de los programas de nivel medio superior, tal examen debería ser igual para cualquier estudiante sin considerar el área a la cual estuviese aspirando. Este examen se aplica una vez al año en dos etapas. La primera consiste en una prueba de opción múltiple que incluye las asignaturas de portugués, matemáticas, física, química, historia, geografía y lengua extranjera. En la segunda parte se pone a prueba la capacidad comunicativa del aspirante, quien precisa realizar un documento escrito. Las carreras relacionadas con las artes requieren, además, pruebas para determinar la habilidad del candidato en el área elegida.

La complejidad del examen excluye a casi el 90% de estudiantes que cursaron el nivel medio superior en las instituciones públicas, las cuales proveen educación deficiente, como lo destaca la OCDE en PISA. La inversión en cada nivel puede dibujar una imagen más precisa; Brasil invierte en promedio USD 10.294 por alumno en el nivel terciario, lo que representa 6.5 veces más que el nivel primario (OCDE, 2009). Por lo regular, los jóvenes con más posibilidades de ingresar a las públicas son quienes realizaron sus estudios en escuelas privadas y/o tomaron el curso de preparación para el *vestibular*.

El curso de preparación para el *vestibular* recibe el nombre de *cursinho*. El *cursinho* tiene un costo de entre 500 y 700 reales mensuales y es de 1 año (10 a 15 mil dólares). Las opciones son pocas: perder un año y pagar un curso que garantice el acceso a la universidad pública²² (gratuita), o comenzar enseguida en una institución particular los estudios universitarios. La alternativa tampoco es para todos; la universidad pública es exigente y poco apta para estudiantes trabajadores. Otros estudiantes ni en las privadas consiguen ingresar porque a pesar de ser un negocio, deben mantener estándares de calidad para aprobar las evaluaciones del MEC.

El filtro representado por el *vestibular* generalmente afecta a los pobres, quienes, por la historia de Brasil, suelen ser afrodescendientes e indígenas; no sorprende ver en las universidades públicas una población predominantemente blanca, morenos en algunas regiones del país y escasos negros; en la Universidad de São Paulo, la más representativa de Brasil, sólo el 1.3% de los estudiantes es negro (Hermida, 2007). Algunos autores señalan al *vestibular* como el principal recurso de las universidades públicas para mantener la distinción de clase: “La institución del examen *vestibular*, eliminatorio y clasificatorio, para el acceso a un número limitado de vacantes de nivel superior, es, también, una estrategia velada de reproducción de las élites” (Bittar, Ferreira de Oliveira, & Morosini, 2008:82).

La desigualdad generada por el color de piel ha dado paso a programas para incluir a los afrodescendientes en el sistema educativo superior. El Sistema de Cuotas insta a las instituciones públicas y privadas a reservar un número de vacantes para solicitantes negros. Es un programa carente de lógica en el sentido de que las IES públicas sólo aceptan el *vestibular* como único medio válido para ingresar, y la población afrodescendiente tiene que participar siguiendo ese mismo criterio. La ventaja, en apariencia, es que la competencia se reduce, lo que también parece absurdo pues hay más vacantes que aceptados en el grupo general. Un afrodescendiente también puede ‘apelar’ a su color para obtener algún ‘puntaje extra’, es decir, al declararse negro la institución receptora puede darle puntos para compensar las deficiencias causadas por su origen. Este sistema de cuotas y puntos extra por color de piel son en todo caso formas de subrayar la discriminación al considerar con capacidades diferentes a los descendientes de africanos.

La ley aclara que cualquier persona que se asuma negro o de algún grupo indígena, tiene derecho a ser tratado dentro del Sistema de Cuotas; sin embargo la determinación se aplica según

²² Con la creación de los IFET, algunos estudiantes se incorporan a ellos y, como en los primeros cursos se busca lograr la nivelación, lo toman como preparación para el examen *vestibular (cursinho)*, y una vez que consiguen los conocimientos requeridos, se apuntan a las universidades.

el criterio del evaluador, pues si el aspirante se declara negro, pero su piel es clara, queda fuera de las cuotas, aunque uno o ambos progenitores sean negros. Incluso, una misma familia puede tener en su seno hijos con piel negra e hijos con piel morena y ambos serán tratados de manera distinta. Aunque el problema en ocasiones no está directamente relacionado con los funcionarios que deciden quién es negro o no, las personas mismas, por muy oscura que sea su piel, no se identifican como negros por los propios prejuicios raciales, prefieren decir que son morenos oscuros, morenos quemados, moreno brasileño...; hay incluso cerca de 200 variantes de morenos en Brasil. En los censos del IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) durante el siglo XX, en el “periodo de mejoramiento de la raza” se introdujo la variante de moreno en diferentes escalas, y se dejaba que las personas mismas autodefinieran su color de piel, para evitar la ‘subjetividad’ del entrevistador al definirlo en alguno de los grupos que actualmente se emplean blanco, moreno, amarillo, negro e indígena. Ante lo cual tenemos que “las formas de identificación racial pecan por la inviabilidad práctica. Basta mencionar que el ADN y el aspecto visual no corresponden exactamente. Las inspecciones visuales son políticamente problemáticas. No hay manera de parar los abusos, porque en nuestra sociedad ni siquiera hay un acuerdo acerca de quién es blanco y quién no” (Moura Castro, 2004:117). En un análisis que hace Schwartzman (1999) sobre el PNAD 1997 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios) identifica que en Brasil habría un 5% de negros, 45% de morenos y un 50% de blancos; ahora que si a la gente se le da la opción de decidir su origen, los afrodescendientes dirán que su origen es brasileño, y no harán vinculación con el origen de sus abuelos; en tanto los blancos, al preguntarles sobre su origen, dirán primero el origen de sus abuelos.

Si los propios afectados se preocupan por identificar en sí mismos un color de piel más claro es justamente por los prejuicios raciales de quienes se encuentran en las instituciones de educación superior, quienes en forma velada en algunas ocasiones y otras no tanto, expresan su preocupación por incluir dentro de la matrícula a sectores diversos de la población; para ellos “la persistencia y la mejoría de la enseñanza de buena calidad en muchas instituciones públicas pueden ser explicadas por la política de selección competitiva de estudiantes, a través de los exámenes vestibulares, muy diferentes de la política de acceso ilimitado que caracterizó a las universidades públicas en países como Argentina, Uruguay y México” (Schwartzman, 2005:34).

4.2.1.1 Programas para incrementar la cobertura

En el 2000, al momento de elaborar el Plan Nacional de Educación, sólo el 10% de los jóvenes brasileños de entre 18 y 24 años de edad se encontraban matriculados en alguna Institución de Educación Superior. En ese momento se determinó realizar una serie de medidas para alcanzar el 30% en 2010. Llegó el 2010 y sólo creció 3% en cobertura de los jóvenes en edad promedio y un 5% con estudiantes que rebasan la edad, alcanzando una cobertura neta de 18%, aun con el crecimiento de casi 30% el número de instituciones públicas y privadas, como se muestra en la tabla elaborada con información del Ministerio de Educación (2009).

Tabla 5. Crecimiento de las Instituciones públicas y privadas de Educación Superior en Brasil

Año	Total de instituciones	% total de crecimiento	Públicas		Privadas	
			Total	%	Total	%
2002	1637		195		1442	
2003	1859	13,6	207	6,2	1652	14,6
2004	2013	8,3	224	8,2	1789	8,3
2005	2165	7,6	231	3,1	1934	8,1
2006	2270	4,8	248	7,4	2022	4,6
2007	2281	0,5	249	0,4	2032	0,5
2008	2252	-1,3	236	-5,2	2016	-0,8

Fuente: Ministério da educação (2009). *Resumo técnico, censo da educação superior 2007*.

En 2007 concursaron por un espacio en las universidades 5.191,760 candidatos, de los cuales fueron admitidos, tanto en públicas como en privadas, 1.481,760 nuevos alumnos, casi el 80% de ellos en privadas (Ministerio de Educación, INEP, 2009:12), ¿qué ocurrió con los restantes 3.710,000 aspirantes? Quedaron fuera del sistema. El problema para aceptarlos no es la infraestructura, pues como dice el informe del MEC-INEP, se ofertaron en total 2.823,924 vacantes y la mitad de los espacios quedaron sin ser ocupados.

Ante el panorama anterior, el Gobierno Federal ha pretendido incidir en la ampliación de la matrícula tanto en las públicas como en las privadas. En las públicas mediante exámenes que eliminen el vestibular institucional: el ENEM (Examen Nacional de Educación Media), el SiSU (Sistema de Selección Unificado) y el REUNI (Programa de Reestructuración de las Universidades

Federales). En las privadas con el Fondo de Financiamiento al Estudiante de Educación Superior (FIES) y el Programa Universidad para Todos (PROUNI).

Programas como ProCampo e Incluir benefician a las instituciones que promuevan la formación de profesores para zonas rurales y para profesores de estudiantes con capacidades diferentes; son programas para incentivar que los estudiantes más favorecidos se ocupen de los desfavorecidos. El Programa de Apoyo a la Formación Superior en Licenciaturas sobre el Campo (PROCAMPO) busca apoyar proyectos de las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES) cuyo campo de trabajo ha de ser en comunidades indígenas y rurales. El Programa INCLUIR, además de incentivar la formación de futuros profesores para personas con capacidades diferentes, busca garantizar el acceso y la permanencia de estudiantes con necesidades especiales, se contempla la adquisición de equipo y material didáctico que les permita contar con las herramientas que requieren.

Con el fin de evitar la deserción de estudiantes por su condición económica también se crearon programas como las Becas Permanencia, complemento del PROUNI, para estudiantes de instituciones privadas. El estudiante no solicita esta beca, se le otorga automáticamente por el registro en PROUNI. Cada 6 meses, el Ministerio de Educación realiza una revisión de los estudiantes con beca de 100% que estudian de tiempo completo en las instituciones privadas, y publica una lista con los candidatos a la Beca Permanencia, el becario elegido tiene que abrir una cuenta en algún banco y ahí se le depositarán mensualmente R\$ 300, tomando en consideración los recursos presupuestarios con que cuenta el programa. Si el estudiante no mantiene la carga académica, acaba la beca.

El Plan Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES) busca evitar que los jóvenes de escasos recursos abandonen las universidades públicas federales para comenzar a trabajar o trabajar mientras estudian, en demérito de la calidad de sus estudios. El PNAES ofrece apoyo a las instituciones federales para que proporcionen a sus estudiantes de bajos ingresos casa estudiantil, alimentación, transporte, servicios de salud, acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación, cultura, deporte, servicio de guardería y apoyo pedagógico. El PNAES es complemento del REUNI.

Los cuatro programas (ProCampo, Incluir, las Becas Permanencia y el PNAES) están dirigidos a mantener a los estudiantes dentro de las instituciones; son para evitar la deserción por problemas económicos. Además de conservar a los que ya están matriculados, también se busca

ampliar la matrícula desbancando al excluyente vestibular (sin perjudicar los niveles de calidad aceptados de manera general) y creando nuevas instituciones.

El Examen Nacional de Educación Media (ENEM) fue creado en 1998 con el objetivo de evaluar el desempeño de los egresados de la educación media. Se pretende que a través de él se haga la vinculación entre los niveles medio y superior, pues el examen está orientado a evaluar 5 ejes cognitivos solicitados en el *vestibular*. Es un examen opcional en el cual participan estudiantes concluyentes o que ya han concluido el nivel medio. El ENEM se utiliza como criterio para solicitar beca del PROUNI, en sustitución del *vestibular* en algunas públicas, como primera fase del *vestibular*, combinándolo con el *vestibular* o para asignar las vacantes remanentes del *vestibular*.

El examen consta de las siguientes áreas:

- I. **Dominio del Lenguaje (DL):** Dominio de la norma culta de la lengua portuguesa y uso de los lenguajes matemático, artístico y científico; así como de las lenguas española e inglesa.
- II. **Comprensión de fenómenos (CF):** construir y aplicar conceptos de varias áreas del conocimiento en la comprensión de fenómenos naturales, de procesos históricos-geográficos, de la producción tecnológica y las manifestaciones artísticas.
- III. **Enfrentar situaciones problema (SP):** seleccionar, organizar, relacionar e interpretar datos e informaciones representados de diferentes formas, para tomar decisiones y enfrentar situaciones problema.
- IV. **Construir argumentos (CA):** relacionar informaciones, representadas en diferentes formas, y conocimientos disponibles en situaciones concretas, para construir argumentos consistentes.
- V. **Elaborar propuestas (EP):** recurrir a los conocimientos desarrollados en la escuela para la elaboración de propuestas de intervención solidaria en la realidad.

Los estudiantes que están terminando sus estudios de nivel medio superior se postulan para realizar el ENEM, de aprobarlo, pueden aspirar a que se les asigne beca de PROUNI, siempre y cuando reúnan las condiciones que establece el propio programa. Si no es para el PROUNI, puede ser que se le tome en consideración en alguna universidad pública y se le sume a su puntaje del *vestibular*, aunque las universidades públicas siguen sin aceptar que el ENEM sustituya a su *vestibular*, pues en su consideración el ENEM no tiene los mismos grados de exigencia.

El Sistema de Selección Unificada (SiSU), creado en 2009, es otro esfuerzo por desbancar al *vestibular*. El SiSU es realizado por el Ministerio de Educación (MEC) mediante el cual se pretende llenar las vacantes de las instituciones públicas participantes (universidades federales y estatales, tecnológicos e institutos) a partir de la nota obtenida en el Examen Nacional de Educación Media (ENEM), eliminando con ello el *vestibular* institucional.

Los estudiantes se inscriben en el portal del SiSU, abierto por 5 días, eligen hasta dos instituciones donde desean estudiar, una vez que cierra el sistema se asignan los lugares mediante proceso electrónico. Quienes tienen las notas más altas en el ENEM, se quedan en la institución elegida como primera opción (claro, si la institución seleccionada se adhirió voluntariamente al programa), hasta llenar el número de vacantes disponibles; luego se llenan las instituciones elegidas como segunda opción. Se publican los resultados y el estudiante tiene que acudir a matricularse. Si el estudiante no se presenta, se hace una segunda llamada a las notas que le siguen. Así subsecuentemente hasta que las vacantes son completadas. Si un estudiante ya se había matriculado en su segunda opción sigue compitiendo. Si se desocupó alguna vacante en su primera opción (porque el interesado seleccionado por primera vez no se presentó a inscribirse), puede inscribirse en su primera elección y quedar desinscrito automáticamente de la segunda para permitir que otros participantes sigan concursando.

El problema con la distribución de vacantes mediante el SiSU es doble, por un lado las instituciones públicas más prestigiadas no participan con el programa, lo cual deriva en el segundo problema, los estudiantes no están decididos a participar, esto se muestra en el número de veces que se hacen los llamados para ocupar las vacantes del SiSU. Las Universidades públicas recientemente están abriendo la posibilidad de estudiar en los cursos nocturnos, sin embargo las carreras impartidas en los horarios vespertinos no son las mismas que se imparten por la mañana, que valga decir, son las más solicitadas por los aspirantes.

Tanto el ENEM como el SiSU han tenido la finalidad de sustituir al *vestibular* de las universidades públicas con escaso, incluso nulo, éxito. La negativa de las universidades para modificar sus estándares y admitir a un mayor número de estudiantes ha hecho que se genere un programa de incentivos para que las instituciones federales (IFES) abran sus puertas. La medida ha venido acompañada de la disminución de presupuesto, el congelamiento de los salarios a los profesores, la no contratación de nuevos docentes para cubrir las vacantes liberadas por los jubilados y los que renuncian, entre otras.

El Programa de Apoyo a Planes de Reestructuración y expansión de las Universidades Federales (REUNI) fue instituido mediante el Decreto 6.096 en abril de 2007. Es un programa de adhesión voluntaria mediante el cual se contempla ampliar la matrícula y garantizar la permanencia de los estudiantes, al tiempo que se combate el “desacuerdo entre la rigidez de la formación profesional y las amplias y diversificadas competencias demandadas por el mundo de trabajo y, sobre todo, los nuevos desafíos de la sociedad del conocimiento” (REUNI, 2007:8).

Es un programa que busca, además de ampliar la matrícula, modificar el currículo de las materias impartidas en las Universidades Federales, así como las carreras que actualmente predominan en ellas con el fin de adecuarlas a las necesidades del sector productivo. El objetivo es, según el propio programa:

Crear condiciones para la ampliación del acceso y permanencia en la educación superior, en el nivel de graduación, para el aumento de la calidad de los cursos y para el mejor aprovechamiento de la estructura física y de los recursos humanos existentes en las universidades federales, respetando las características particulares de cada institución y estimulando la diversidad del sistema de educación superior (REUNI, 2007:10).

El Programa recibirá de 2008 a 2011 2 billones de reales. 1.5 billones se dividirán entre todas las Universidades Federales (UF), si alguna UF no firma el acuerdo, los recursos se reparten entre las participantes del Programa. Para recibir los recursos, las UF deben introducir dos cambios fundamentales: la interdisciplinaria y la flexibilidad, para lo cual requieren realizar una reforma curricular y cambios en su legislación, así como brindar apoyo pedagógico a los docentes para que usen ‘prácticas pedagógicas modernas’ que incluyan el uso ‘intensivo’ e ‘inventivo’²³ de las TIC. Los 500 millones de reales restantes (.5 billones) se entregarán en relación a la matrícula; por cada nuevo estudiante, considerando no sólo el ingreso sino la retención, se entregarán 5,000 reales a la UF. Con el REUNI, las IFES que no se han querido alinear a las políticas federales con los exámenes de selección y egreso se adhieren a las políticas de ampliación de la matrícula y a las políticas evaluadoras del INEP para obtener más recursos o recuperar los recursos que fueron perdiendo por la congelación de salarios y la ausencia de nuevos profesores. La no contratación de

²³ El entrecomillado se debe a que no se apunta en el programa qué se entiende por prácticas pedagógicas modernas ni uso intensivo e inventivo de las TIC. ¿Habrá de suponer que cada universidad determina esas características?

personal docente redundante en la contratación de personal eventual cuyo salario sale directamente de los recursos obtenidos por la universidad.

Los indicadores de éxito del REUNI se reflejarán cada año en las evaluaciones del INEP y de la CAPES. Después de 5 años de iniciado el programa, la UF receptora de los recursos del REUNI deberá tener una tasa de conclusión del 90% de los estudiantes de graduación y la atención de un promedio de 18 alumnos por profesor en cursos presenciales (Decreto N° 6.096, 2007). Por supuesto, si la universidad no logra los resultados esperados se le quitan los recursos.

Pese a la cantidad de programas y planes para incorporar a la educación superior a un mayor número de estudiantes, el filtro de la calidad dificulta la obtención de indicadores favorables, pues en tanto no se mejore la calidad (entendida, en este caso, como la adquisición de conocimientos necesarios para ingresar a la educación superior) de los niveles precedentes, será difícil, costoso e innecesaria la ampliación de la cobertura en los estudios superiores, porque como se evidencia, el problema no está en espacios insuficientes, sino en el filtro que se genera por una formación deficiente en el nivel medio superior y los altos parámetros que colocan las instituciones educativas.

A la fecha ya se están llevando a cabo algunas acciones para mejorar la educación media y básica. De las medidas adoptadas por el gobierno, se puede deducir que la calidad educativa en los niveles básico y medio se atribuyen directamente a los docentes, pues las medidas propuestas están en función de la formación de los profesores de esos niveles. En la CAPES se ha destinado una partida presupuestal para otorgar becas a estudiantes de licenciatura y pedagogía de las instituciones públicas (los futuros profesores se forman en las universidades, en los cursos de licenciatura). Los estudiantes acreedores a estas becas deben estar estudiando en las áreas de ciencias y matemáticas, en el caso de la educación básica; y química, biología y matemáticas en la educación media.

Obsérvese que se está becando por estudiar para ser maestros en los niveles básico y medio, el asunto es que los universitarios no quieren ser profesores de la educación básica ni media porque no es rentable (son salarios muy bajos). Un profesor de zona rural puede ganar hasta R\$ 627 al mes, aproximadamente 5,000 pesos mexicanos. En 2008, el Congreso Nacional aprobó la Ley 11.738 según la cual el salario mínimo que puede recibir un profesor es de R\$ 950, siempre y cuando trabajen 40 horas semanales y su formación sea de mínimo nivel medio superior concluido. Es una ley que debió entrar en vigencia a partir de 2010, pero hasta la fecha no se está

llevando a cabo en todas las instituciones ni en todas las regiones. De manera general, ser profesor en esos niveles no se acopla a las expectativas de los universitarios; además, los salarios no son homogéneos, un profesor de zona rural puede ganar menos de $\frac{1}{4}$ parte de lo que gana un profesor en una zona urbana. Los salarios también pueden incrementar según el nivel de formación; si el profesor tiene algún posgrado, su salario puede incrementar hasta un 50%. Los universitarios de las instituciones públicas difícilmente renunciarán a todas las prebendas que pueden lograr al quedarse a trabajar en las propias universidades con todos los beneficios que el cuerpo docente de esas instituciones posee.

Además de las becas, se puso en marcha el Programa de Beca Institucional de Iniciación a la Docencia (PIBID), el cual comenzó a funcionar en 2008 incentivando a las instituciones federales a participar en la elaboración e implementación de proyectos en las escuelas de enseñanza básica y media con mayores índices de reprobación. En los proyectos deben participar estudiantes de las instituciones federales y los actores de las instituciones educativas (directores, equipo pedagógico y profesores). Es un proyecto encaminado a proponer prácticas pedagógicas innovadoras que repercutan positivamente en el proceso de enseñanza-aprendizaje, como producto de una detección previa de los problemas.

El PIBID funciona con los parámetros de los fondos competitivos señalados por el Banco Mundial. Si se procura un programa para atender algún problema, los becarios reciben 350 reales, los coordinadores 1,200 y los supervisores 600. De ponerse en marcha el proyecto, el equipo recibirá 30 mil reales al año para su funcionamiento. Estos programas son un paliativo a los problemas de cobertura que difícilmente incidirán en el incremento de la matrícula porque un número importante de jóvenes requiere estudiar y trabajar al mismo tiempo.

Para tener una mayor incidencia en la cobertura podría tomarse con mayor seriedad la atención a un mayor número de estudiantes en el turno vespertino en las IES públicas con las mismas carreras impartidas en el turno matutino. Hasta ahora, el 62% del estudiantado se concentra en el turno vespertino y es atendido predominantemente por el sector privado. De los 3,639,413 estudiantes que acuden a las instituciones privadas, el 70% lo hace en la tarde, por cuestiones laborales principalmente. Las IES públicas atienden a 1,240,968 estudiantes y de ellos, el 63% toma clases por la mañana, como se observa en la siguiente tabla elaborada con información del MEC (2009):

Tabla 6. Cobertura de la matrícula por turnos.

	<i>Federal</i>	<i>Estatad</i>	<i>Municipal</i>	<i>Pública</i>	<i>Privada</i>	<i>Total</i>
Diurno	458,261	278,673	39,465	776,399	1,094,449	1,870,848
Vespertino	157,281	204,141	103,147	464,569	2,544,964	3,009,533
Total	615,542	482,814	142,612	1,240,968	3,639,413	4,880,381

Fuente: Ministério da educação (2009). *Resumo técnico, censo da educação superior 2007.*

Dadas las condiciones económicas del estudiantado, es más loable incrementar la cobertura en el turno nocturno en las IES públicas, como lo contempla la *Constitución Federal de 1988* y la *Ley Darcy Ribeiro* en el artículo 4°, inciso VI. “oferta de enseñanza nocturna regular, adecuada a las condiciones del educando” y VII. “oferta de educación escolar regular para jóvenes y adultos, con características y modalidades adecuadas a sus necesidades y disponibilidad, garantizando la permanencia a los estudiantes empleados”.

El artículo 50 de la Ley Darcy Ribeiro estipula que “las Instituciones de Educación Superior, cuando hubiese vacantes, abrirán matrículas en las disciplinas de sus cursos a alumnos no regulares que demuestren capacidad para cursarlas, mediante un proceso de selección previo”. Sin embargo, las IES públicas protegen su autonomía y se reservan el derecho de controlar sus sistemas de admisión. El principal argumento que esgrimen es el deterioro de la calidad que tendrían al aceptar a la población que demanda el turno vespertino.

No se puede sólo atribuir la exclusión a las instituciones públicas, para el gobierno también es más conveniente ampliar la cobertura mediante instituciones privadas; “la verdad es mucho más barato que expandir la enseñanza pública, cuyos costos son más elevados –por lo menos tres veces más, en las estimaciones más conservadoras” (Moura Castro, 2004:115).

Así como en las públicas, en las privadas la oferta de carreras en el turno vespertino es limitada, entre las opciones en este horario “no se observan los cursos más solicitados como medicina, odontología e ingeniería. Al contrario, las características de los cursos ofrecidos en el periodo mencionado coinciden en el sentido de que no necesitan de laboratorios, sólo se ofrecen en algún turno y representan una alternativa de bajo costo tanto para las IES como para los estudiantes” (Bittar, et. al, 2008:92).

4.2.2 México, evaluación y calidad

La UNAM, una de las dos Instituciones de Educación Superior más solicitada por los estudiantes, aceptó para el ciclo 2010-2011 a 40,749 aspirantes de un total de 195,137 (el 20% de los concursantes), 24,579 obtuvieron su lugar por pase reglamentado y 16,170 por concurso de selección (UNAM, 2011). A diferencia de Brasil, el número de aspirantes que alcanzan el puntaje para ingresar es mayor al de las vacantes ofertadas. En la Facultad de Ciencias, en la carrera de física se ofertaron 85 lugares y concursaron 690 aspirantes, 93 de los cuales alcanzaron los 94 aciertos solicitados en un examen de 120 preguntas. Si un aspirante quiere estudiar en la máxima casa de estudios del país, tiene que hacerlo desde el bachillerato, y con el pase reglamentado incorporarse a la educación superior sin realizar el examen de ingreso. Ahora que tampoco es sencillo obtener un lugar en la Escuela Nacional Preparatoria (ENP) o en el Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH), instituciones de educación media superior pertenecientes a la UNAM, ya que sólo admiten a un 22% de sus aspirantes. En el ciclo 2010-2011 fueron admitidos 34,491 alumnos de 155,221 aspirantes.

Una manera de darle respuesta a la creciente demanda al nivel medio superior público fue la conformación en 1996 de la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS), la cual se encarga de llevar a cabo el concurso de selección para 9 instituciones en el Distrito Federal y el Estado de México: la UNAM, el IPN, el Colegio de Bachilleres, el CONALEP, la DGETA, la DGTI, la DGB, la Universidad Autónoma del Estado de México y distintas instituciones de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México, medida que sólo contribuye a distribuir a los estudiantes entre instituciones, aunque estas no sean las preferidas por los jóvenes. Es cierto que un número importante de jóvenes logra incorporarse a la educación media, sin embargo son escasos los jóvenes que logran concluir este nivel, de hecho, sólo el 45%, según el *Panorama de la Educación 2011* de la OCDE, logra terminar, la educación media superior, y sólo el 52% de ese 45% logra hacerlo en el tiempo establecido.

En julio de 2010, 270 mil 164 aspirantes participaron en el examen organizado por la COMIPEMS y 230 mil 74 obtuvieron un lugar. El promedio de aciertos obtenidos por quienes lograron un lugar fue de 63 puntos, lo que equivale a 5; el examen constó de 128 aciertos, el máximo logrado fue de 125. Quienes no alcanzaron un espacio en las instituciones públicas fueron aquellos con menos de 31 aciertos, una calificación de 2.4. Otro de los aspectos destacados es que de los 230,074 que alcanzaron lugar, 214 mil 293 (93%) provienen de secundarias públicas y

el resto de particulares. Los datos anteriores nos confirman que las instituciones públicas aceptan a tanto estudiante es factible incorporar a las aulas.

Una proposición aventurada podría hacer notoria la conclusión: hacer una selección de estudiantes más exhaustiva, poniendo énfasis en la calidad. Sólo los mejores pueden entrar a las mejores universidades públicas del país, para el resto están las instituciones privadas de bajo costo o las opciones técnicas y tecnológicas de menor demanda, de las cuales se obtienen egresados con opciones terminales vinculadas con los mercados de trabajo que permiten a los estudiantes adquirir mayor experiencia y ser competitivos (SEP, 2007:12).

En los últimos años se han creado nuevas instituciones tecnológicas en los estados, diversificando la oferta educativa con el fin de “ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad”, dice la SEP (2010).

Además de las instituciones tecnológicas se plantea trabajar con la ampliación de la matrícula mediante la educación a distancia, la entrega de becas, el otorgamiento de créditos, creación de programas flexibles, ampliación de la matrícula en las IES públicas apoyándolas siempre y cuando sean reconocidas por la calidad en sus programas y estos sean pertinentes. En lo que se refiere a los mecanismos de selección y admisión de nuevos estudiantes, se busca homologar las técnicas y los instrumentos utilizados en las diversas IES²⁴.

En la tabla 7 se presentan los indicadores, las unidades de medida, la situación al inicio del sexenio 2006-2012 y la meta que se pretende alcanzar en cuanto a la ampliación de la cobertura.

Tabla 7. Indicadores sobre la ampliación y diversificación de la cobertura en educación superior.

<i>Indicador</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>Situación 2006</i>	<i>Meta 2010</i>
Becas educativas para jóvenes cuyo ingreso familiar se ubica en los 4 deciles de ingreso más bajos.	Número de becas anuales	161,787	400,000
Cobertura educativa	Matrícula (escolarizada)	24.3%	30%
Número de entidades federativas con cobertura de educación superior de al menos 25%	Número de entidades federativas	15	18

Fuente: Programa Sectorial de Educación 2007-2012

²⁴ De este punto no se especifica en el Programa Sectorial la manera en que se realizaría ni las instituciones o agentes que estarían a cargo de homologar dichos instrumentos, y no será el único aspecto que carece de tales especificidades, iremos encontrando otro conforme vayamos revisando el programa.

El *Programa Nacional de Becas* (PRONABES) es el instrumento del gobierno federal para apoyar económicamente a los jóvenes que ya se encuentran estudiando en las instituciones públicas federales, estatales o municipales (si están adheridas a los programas de evaluación que veremos más adelante).

El PRONABES está dirigido a jóvenes de escasos recursos quienes, dada su condición económica, se ven obligados a abandonar sus estudios. La institución receptora es la encargada de gestionar el apoyo. Los recursos provienen de tres fuentes por partes iguales: del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de las IES. En el ciclo 2007-2008 se otorgaron 234,211 becas y en el 2008-2009 267,385 (PRONABES, 2010), una cifra todavía muy por debajo de la meta para el 2010. Los recursos federales provienen de un préstamo del Banco Mundial, que en conjunto con el PRONABES, preparó un Programa de Asistencia a Estudiantes de Educación Superior (PAEES) (PRONABES, 2010).

El PRONABES es el equivalente al PNAES brasileño, sólo que en el PRONABES en lugar de entregar los recursos a las instituciones educativas receptoras, las entrega a los estudiantes de manera directa. El monto en el primer año de estudios es de 750 pesos mensuales, en el segundo de 830, el tercero de 920 y el cuarto y el quinto de 1000 pesos (la beca se suspende durante el periodo vacacional en algunas localidades). El PRONABES se otorga a cualquier estudiante que lo solicite, independientemente del promedio que haya obtenido en el nivel inmediato anterior; sin embargo para mantenerla es necesario que no repruebe ninguna asignatura y que a partir del 3er año tenga un promedio mínimo de 8. De acuerdo con el programa, “PRONABES está dirigido a los estudiantes de muy escasos recursos; a aquéllos que de no recibir un apoyo como el del Programa puede significar la diferencia entre estudiar o abandonar la educación superior” (PRONABES, 2010).

En cuanto a la cobertura del 30% que se tiene como meta para el 2010, Rodolfo Tuirán Gutiérrez, subsecretario de educación superior, declaró durante la XXXIV sesión ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines, que México está por llegar a la meta establecida en el Programa Sectorial, pues ya se tiene cubierto el 29.1% (Notimex, 2010). Sin embargo, Manuel Gil Antón especifica que si bien la cobertura puede ser del 29%, no significa que 29 de cada 100 jóvenes sea universitario; la matrícula de 2 millones 910 mil estudiantes de la cual

habla el subsecretario Tuirán incluye a estudiantes mayores al rango de edad. La cifra correcta sería que 20 de cada 100 jóvenes asiste a una Institución de Educación Superior (Poy Solano, 2010:41). Se tiene previsto alcanzar una cobertura del 32% para el 2012. Parece una meta difícil, pero no imposible de alcanzar, considerando que en el 2006 se tenía una cobertura de 27% y para el 2010 ya se encuentra en 29%, a decir del secretario de educación pública.

La cobertura dentro del país no es homogénea. En tanto hay estados con un alto índice de estudiantes en el nivel superior, hay otros que están muy por debajo de la media nacional. Nuevo León y Chiapas son los dos estados de la República que presentan mayores contrastes en su desarrollo y en la calidad de vida de sus pobladores. Menos del 20% de los jóvenes mayores de 15 años han concluido la educación posbásica en Chiapas y en Nuevo León la ha cubierto más del 50% (Gil Antón, Rojas, Gómez, & García, 2009:72). Estas características de la cobertura guían la 3ª meta del programa, alcanzar 18 entidades federativas con una cobertura superior al 25%. De acuerdo con el V Informe de Gobierno Federal (2011), ya se superó la meta pues de las 32 entidades federativas sólo 7 estados no alcanzan esa cobertura: Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala. De tal manera que se tendrían ya 25 estados, 7 por encima de la expectativa.

4.3 Asignación de los recursos mediante la evaluación

A fin de garantizar el seguimiento de las políticas públicas de incremento en la matrícula, y ante la dificultad de injerir directamente en las acciones de las universidades, los gobiernos de los dos países condicionan a las instituciones el acceso a los recursos federales; si quieren participar de los recursos públicos, tienen que ceñirse a la evaluación. Aunque la evaluación en los dos países tiene fines distintos, incluso, las instituciones evaluadas son diferentes; en Brasil son las privadas, en México las públicas.

La reconocida calidad internacional de las universidades públicas brasileñas las exenta de evaluaciones. Según los parámetros internacionales de productividad académica y competitividad, 38 de las 100 mejores universidades en América Latina, son brasileñas, encabezada la lista por la Universidad de São Paulo (USP, la 122ª en el *ranking* mundial), que ocupa el 2º lugar, detrás de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM, la 70ª en el *ranking* mundial) (Webometrics, 2010). En México, a pesar de que las universidades públicas poseen buen reconocimiento y se encuentran mejor posicionadas que las privadas en los ranqueos internacionales, están sujetas a la

evaluación del Estado. A las instituciones privadas de Brasil se les evalúa para determinar si el gobierno debe seguirlas apoyando económicamente, incluso, si pueden continuar funcionando. A las universidades públicas de México se les evalúa para determinar la cantidad de recursos a otorgarles y para tener acceso a los recursos concursables, así como a distintos programas de estímulos tanto para profesores como para estudiantes.

4.3.1 La larga trayectoria evaluadora de Brasil

El Programa de Evaluación de la Reforma Universitaria (PARU) existió entre 1983 y 1985, fue aplicado con escaso éxito. Años más tarde sería sustituido por un instrumento diseñado por el Grupo Ejecutivo para la Reforma de la Enseñanza Superior (GERES), el cual estaba trazado para controlar y jerarquizar el gasto de las IES públicas. Este programa fue sustituido por el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB), propuesta de un grupo de académicos de distintas instituciones. Se determinó que el PAIUB sería de aplicación voluntaria y no estaría vinculado con el financiamiento.

El PAIUB fue una propuesta interesante en el sentido de que las instituciones eran evaluadas en todas las áreas vinculadas con la docencia, la investigación y la extensión; se tomaban en cuenta, por ejemplo, los grados académicos de sus profesores, la infraestructura de las aulas, el acervo de las bibliotecas, los trámites burocráticos entre muchos otros aspectos que servían para determinar la operación integral de las instituciones. No había premios o castigos, ni, como señala Dias Sobrinho, objetivos de regulación o acreditación, “por eso, la adhesión a la evaluación no era compulsoria y sí una decisión movida por un sentimiento de responsabilidad social y un compromiso ético de mejoría institucional. Ese sentido ético de la evaluación le confería legitimidad; el carácter institucional de la participación de los miembros de la comunidad le aseguraba legitimidad” (Dias Sobrinho, 2007:34).

El PAIUB sería desplazado durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) cuando estuvo al frente del Ministerio de Educación el economista y ex rector de la Universidad de Campinas, Paulo Renato Souza, quien rehabilitó el Instituto Nacional de Estudios Pedagógicos (INEP), creado como agencia de investigación, estadística y evaluación educativa, mismo que se tornó “responsable de las estadísticas de educación y de la implementación de tres grandes sistemas de evaluación educativa: el SAEB, Sistema de Evaluación para la Enseñanza Básica; el ENEM, Examen Nacional para Estudiantes que concluyen la Enseñanza Media; y los

exámenes nacionales para los programas de licenciatura, conocidos como ‘Provão’” (Schwartzman, 2005:33). El acierto estuvo en rehabilitar al INEP como centro de investigación e integrar en una sola institución la evaluación de todo el sistema.

El Examen Nacional de Cursos (ENC), más conocido como Provão se aplicaba a todos los estudiantes de último semestre de la carrera, sin él no podían obtener el título. Para esta prueba, se formaban 5 bloques A, B, C, D y E, el 100% de las instituciones se dividía en 12, 18, 40, 18 y 12; así las instituciones A se encontraban en el primer 12%, las B en el 18%, las de la media (C) eran el 40%, las D entraban en el 18% y las clasificadas con la letra E estaban entre el 12% consideradas como las peores. Este instrumento fue de gran utilidad para las empresas contratantes de mano de obra calificada y para el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, no así para las instituciones y para los alumnos que rechazaban ampliamente el mecanismo por discriminatorio, más que evaluador.

El ENC tuvo severas críticas y fue rechazado por las públicas, eliminándolo como instrumento evaluador. Su función acreditativa centrada en los resultados de los estudiantes poco o nada estaba relacionada con las características atribuibles a las universidades, así entonces el INEP pasó sólo a dictaminar cuáles instituciones privadas cumplen con los estándares formativos, mediante encuestas y evaluaciones.

1. El *Censo Superior* se realiza cada año para determinar cuáles y cuántos cursos de graduación son impartidos en el país, tanto en forma presencial como a distancia. Es, como su nombre lo indica, un instrumento para conocer las instituciones educativas que hay en el país.
2. Con el Informe de *Evaluación Institucional* se realiza un análisis de los datos presentado por las IES privadas en un formato electrónico y posteriormente se procede a verificar *in situ* las características de las instituciones, de los cursos de grado, posgrado, investigación y extensión.
3. La *Evaluación de los Cursos de Grado* se realiza para reconocer o renovar la autorización a las instituciones educativa para expedir títulos.

Con los tres instrumentos, el INEP tiene un cierto control sobre la cantidad de instituciones privadas y los cursos que imparten en todo el país, los puntajes alcanzados por los estudiantes una vez que concluyen sus estudios y las características de las instituciones en que son impartidas cada una de las carreras.

Los actuales instrumentos de evaluación fueron diseñados en 1995, durante la presidencia de Cardoso, fue entonces que la evaluación adoptó el matiz impulsado por la globalización, se convirtió en una evaluación de finalidad acreditativa, realizada por instituciones externas a las IES. En la Lei de Bases y Diretrizes da Educação Nacional (LDBEN, 1996) se dispuso en el artículo 46 que “la autorización y reconocimiento de cursos, bien como credencialización de Instituciones de Educación Superior, tendrían plazos limitados, siendo renovados periódicamente después de un proceso regular de evaluación”, añadiendo que:

1° Después de un plazo para la corrección de deficiencias eventualmente identificadas por la evaluación. Habrá reevaluación, que podrá resultar, conforme al caso, en cancelación o alta de cursos, en intervención de la institución, en suspensión temporal de prerrogativas de autonomía o en cancelación del reconocimiento.

2° En el caso de instituciones públicas, el Poder Ejecutivo responsable por su financiamiento acompañará el proceso de corrección y otorgará recursos adicionales, si fuesen necesarios, para la superación de las deficiencias (Art. 46, LDBEN).

Aunque la Ley establece el cierre o paro de instituciones, no se tiene ningún registro de institución a la que se le haya aplicado tal sanción; por lo regular, al siguiente ciclo la nota de las instituciones señaladas sube.

Gracias a que en todas las pruebas previas a esta evaluación, incluso ésta del INEP, las universidades públicas salían bien evaluadas, además de la determinación por defender su autonomía, las instituciones públicas quedaron exentas de la evaluación INEP, no así las particulares, que pronto encontraron mecanismos para obtener mejores notas, desafortunadamente el Examen Nacional de Cursos se convirtió en un obstáculo en la educación superior; más que cursos para la formación de los profesionales que el Estado brasileño requería, los cursos se transformaron en estrategias para aprobar el examen, incluso el ENC

ejerció un papel central para reforzar la universidad operacional. Llevó a las IES a fortalecer la ideología del individualismo y de la competitividad y a promover la capacitación instrumental de profesionales ajustados a los perfiles de los empleos, pero no valorizó la ética y la formación de ciudadanos críticos, solidarios y conscientes de su rol en el desarrollo de la sociedad (Dias Sobrinho, 2007:37-38).

En 2003, Luiz Inácio Lula da Silva nombró una Comisión para determinar las características de los instrumentos evaluadores en ese momento y en tiempos pasados, para recomendar un formato que estuviese en consonancia con las necesidades contemporáneas. El resultado fue el *Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES)*, creado en 2004 para evaluar las instituciones, los cursos y el desempeño de los estudiantes.

El Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) se aplica a las instituciones privadas con el objetivo de mantener en ellas un grado mínimo de calidad; si las instituciones aprueban, entonces pueden verse beneficiadas con la incorporación de alumnos becados por el Estado, quien habrá de pagar la colegiatura mediante la exención de impuestos, como lo marca el PROUNI.

Las instituciones públicas no son evaluadas por el SINAES, sin embargo sí lo hace la Coordinación de Mejoramiento del Personal de Nivel Superior (CAPES), aunque no los cursos de graduación, sino los de posgraduación (los cursos de graduación en las públicas no son evaluados por dependencia alguna). La evaluación de la CAPES sirve como “instrumento para la comunidad universitaria en la búsqueda de un padrón de excelencia académica para los maestros y doctores nacionales. Los resultados de la evaluación sirven para la formulación de políticas en el área de posgraduación, así como para el dimensionamiento de las acciones de fomento (becas de estudio, auxilios, apoyos)” (CAPES, 2010). La finalidad del SINAES, conforme al INEP es:

- la mejoría de la calidad de la educación superior;
- la expansión de la oferta;
- el aumento permanente de la eficacia institucional y la efectividad académica y social;
- el compromiso y la responsabilidad social de las Instituciones de Educación Superior, por medio de la valoración de su misión pública, de la afirmación de la autonomía y de la identidad institucional (INEP, 2007).

El SINAES realiza una evaluación interna y una externa. La interna es una autoevaluación realizada por cada institución conforme a los parámetros establecidos por la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAES²⁵). El INEP lleva a cabo la evaluación externa, siguiendo los patrones de calidad asentados en la legislación.

²⁵ El CONAES no legisla, no aplica ni sanciona, sólo supervisa.

En la evaluación interna participan los involucrados en el proceso y es utilizada para determinar el credenciamiento y recredenciamiento de las carreras de la institución. En esta autoevaluación se miden 10 aspectos: misión y plan de desarrollo institucional; política para enseñanza, investigación, posgrado, extensión y sus formas de organización; responsabilidad social, comunicación con la sociedad; políticas de personal; organización y gobierno; infraestructura física; planificación y evaluación; políticas y estrategias de atención a estudiantes y sustentabilidad financiera.

La evaluación externa se realiza entre instituciones pares a partir del Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (ENADE). Es una evaluación cuya finalidad es establecer estándares de calidad de una determinada carrera a nivel nacional. El ENADE se aplica por muestreo a estudiantes de primer y último año de alguna carrera. El examen incluye preguntas de conocimientos generales diferentes a la carrera evaluada, comprensión del entorno nacional y mundial, conocimientos y habilidades sobre la carrera misma y un cuestionario socioeconómico que ayuda a determinar el equipamiento y la propuesta pedagógica de la institución en que son impartidas las carreras.

El ENADE complementa la evaluación institucional a través del reconocimiento del desempeño, habilidades y competencias alcanzados por los estudiantes, además de la percepción que tienen los jóvenes sobre las características de su institución. Para garantizar un examen equitativo, en su elaboración participan docentes de diferentes instituciones.

El SINAES y el CONAES reúnen las características del Provaõ como evaluador de las instituciones, aunque no determina una clasificación discriminadora de instituciones. En estos exámenes no solo se refleja la percepción de los funcionarios de las instituciones, sino la percepción de los propios estudiantes quienes evalúan la calidad recibida en las instituciones.

4.3.2 Evaluación y castigo

En México la evaluación es más reciente y se aplica solamente a las instituciones públicas, relacionando la evaluación con la cantidad de recursos que les son asignados. Se pretende que la evaluación funcione como garante de la calidad, por eso, el primer objetivo del PSE 2007-2012 es elevar la calidad “para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional” (SEP-SES, 2010); con ese fin se diseñaron acciones para el cuerpo docente, para los estudiantes, para las

instituciones, para las prácticas pedagógicas y para la vinculación con instituciones a nivel mundial.

En el Programa Sectorial de Educación (SEP, 2007) se tienen contemplado que para el 2012 un 72% de los profesores de tiempo completo tomen cursos de actualización y capacitación, y se llegue a un 70% de eficiencia terminal de estudiantes; además de incrementar el número de estudiantes matriculados en programas de calidad. De acuerdo con los indicadores, se entiende que calidad se refiere a la capacitación con que cuentan los profesores y la conclusión de estudios en los estudiantes. La calidad institucional está relacionada con la suma de los indicadores anteriores, como se muestra en la tabla.

Tabla 8. Indicadores sobre la mejora de la calidad en la educación superior.

<i>Indicador</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>Situación 2006</i>	<i>Meta 2012</i>
a) Profesores de tiempo completo de educación superior que tomaron cursos de actualización y/o capacitación	Porcentaje de profesores de tiempo completo con posgrado	56.4%	72.0%
b) Eficiencia terminal	Porcentaje de egresados	62.9%	70.0%
c) Porcentaje de matrículas en programas de educación superior de calidad	Porcentaje de matrícula en programas de educación superior de buena calidad.	38.3%	60.0%

Fuente: SEP, 2007.

a) Mejoramiento del Profesorado

Con el Programa de Mejoramiento del Profesorado de Educación Superior (PROMEP) se espera apoyar la formación de profesores, además de incrementar el número de plazas para docentes de tiempo completo en las Instituciones de Educación Superior pública de todo el país. Según el indicador, de un universo de 594 instituciones dentro del padrón de este programa, en 2012 debía llegarse a un 72% de profesores de tiempo completo con cursos de actualización y/o capacitación, para el 2011, el Presidente, en el V Informe de Gobierno, reporta ya cubierto ese porcentaje.

El PROMEP se creó en 1996 como resultado de un análisis llevado a cabo por la Secretaría de Educación Pública en la década de los noventa. En el análisis se encontró que en el Sistema Nacional de Educación superior había un alto porcentaje de profesores de carrera en las

Universidades Públicas Estatales que no contaba con el nivel académico adecuado (doctorado), ni articulado en las tareas de investigación (Cuerpos Académicos) (Diario Oficial, 2009).

El PROMEP se creó entonces para que los profesores obtuvieran el o los grados necesarios, se modificara el perfil del docente de nivel superior y las instituciones consolidaran cuerpos académicos. Desde 1996 se otorga a los docentes recursos para continuar sus estudios de posgrado tanto en universidades nacionales como extranjeras, e incentivos económicos a quienes teniendo posgrado posean el perfil deseable que consiste en la generación y aplicación del conocimiento (investigador), participación en actividades de tutoría (tutor), ejercitación de la docencia (profesor) y participación en la gestión académica (gestor) (PROMEP, 2010).

Según el V Informe de Gobierno se entregaron en el ciclo 2010-2011 1,515 apoyos económicos, 761 fueron para proyectos de investigación y el resto para la incorporación de nuevos profesores con estudios de posgrado y para reincorporar exbecarios PROMEP. De los 697.5 millones de pesos entregados, 6,105 correspondieron a reconocimientos a profesores que realizan de manera simultánea las funciones de docencia, investigación, tutoría y gestión académica.

Los estímulos para profesores con perfil deseable son asignados según las consideraciones de los propios profesores convertidos en gestores; los docentes evalúan a sus pares y deciden si son candidatos a obtener los estímulos del Programa. Esta es una de las características de los programas mexicanos; generalmente no se asigna el trabajo a una de las instituciones del Estado ya existente o al área correspondiente en cada institución, tampoco se reorganiza el sistema para asignar funciones específicas, eliminando duplicidad de funciones. El candidato a los estímulos se convierte en juez y parte.

Además de incrementar las funciones de los trabajadores de la educación, se suscitan otros problemas derivados de la insuficiente transparencia de los procesos. Una de las quejas más frecuentes se refiere a la inexistencia de parámetros claros sobre los puntos que son evaluados y la importancia que cada uno de ellos tiene en la evaluación, como ¿por qué al considerar la calidad del trabajo académico vale más puntos la investigación que la docencia?, ¿qué tanto puede verse deteriorada la transparencia por las relaciones de amistad o enemistad?

Al contratar o contar con profesores con el perfil deseable, las instituciones se benefician. En primer lugar, reciben apoyo económico para contratar profesores de tiempo completo que posean estudios de posgrado, preferentemente, dice el PROMEP, profesores que fueron beneficiados por el Programa en sus estudios, es decir, se da preferencia a profesores que dejaron

temporalmente sus empleos para estudiar, sólo se trata de ascenderlos con base en la capacitación que hayan recibido... no hay una ampliación en sí de los espacios para los nuevos egresados. En segundo lugar, la participación de sus docentes en programas de investigación permite equipar la institución, pues los recursos materiales entregados al docente, pasan a formar parte de los recursos de la institución.

El PROMEP beneficia a Universidades Públicas Estatales, Universidades Públicas Afines, Universidades Politécnicas, Universidades Tecnológicas, Escuelas Normales, Institutos Tecnológicos Descentralizados, Universidades Interculturales. Para tener acceso al Programa, las IES tienen que pasar por procesos de evaluación y acreditación mediante los cuales se determina que están realizando investigación y tienen contratados profesores con el perfil deseable, organizados en cuerpos académicos.

Con el Programa de Mejoramiento del Profesorado se busca también apoyar los programas de capacitación, formación continua y superación académica de los profesores de asignatura; promover la renovación de la práctica docente a partir de la evaluación y certificación de profesores; revisar los estímulos al personal académico para hacer posible la recuperación de su salario. Idealmente, los profesores de asignatura podrían llegar a ganar más entre más capacitación adquieran, incluso podrían desplazar a los profesores de tiempo que no se actualicen (si sus condiciones en el contrato laboral lo permite, claro).

Respecto a la recuperación de salarios, los ingresos del personal académico dependen en buena proporción de los puntos ganados en los programas de estímulos, y se mueven en esa lógica, hacer para completar su salario, aunque no se tenga un control de cuáles son los resultados de sus investigaciones ni los campos en donde se podrían aplicar porque se evalúa con base en números, no en contenidos, en detrimento de la propia vida universitaria. Dicen Suárez y Muñoz: "Profesores e investigadores han seguido una ética individualista en la que cuidan sus intereses personales; se dedican a acumular puntos o currículum para ser evaluados. No están preocupados por la conducción institucional de sus universidades o con la vida colegiada" (Suárez Sosaya & Muñoz Humberto, 2004:30).

b) Eficiencia terminal

En cuanto a los estudiantes, el PSE se propone dar atención personal al alumno, implementando y fortaleciendo las tutorías y el acompañamiento para que terminen sus estudios

en los tiempos programados. Como parte del perfil deseable, el docente debe tomar a su cargo a un grupo de estudiantes para asesorarlos y apoyarlos en sus requerimientos académicos. Para esta otra función asignada al docente tampoco hay indicadores; tampoco hay algún programa, información o capacitación previa para que el docente lleve a cabo esta actividad de manera que beneficie al estudiante.

Adicionalmente se estarían promoviendo programas para facilitar al estudiante la incorporación a la escuela, la permanencia y la titulación; actividades académicas y culturales para que tengan una formación integral; simplificación de los procedimientos para la titulación; incorporación de facilidades para permitir que una vez concluidos los estudios se incorporen a un empleo o bien a estudios de posgrado. Con estos fines se estarían realizando estudios para conocer las características, circunstancias y expectativas de los estudiantes.

El Programa, aunque no lo especifica, contempla que estas medidas sean consecuencia del PROMEP pues dentro del programa de estímulos, se premia a los docentes que toman bajo su tutoría a un determinado número de estudiantes. La titulación entraría en los estímulos a la institución pues se estaría evaluando que cumplan con un porcentaje de titulados.

c) Evaluación

En 2011, de acuerdo con el V Informe de Gobierno, el 54.7% de los estudiantes de matrícula escolarizada en educación superior realiza estudios en programas reconocidos por su calidad. Se consideran programas de calidad aquellos que alcanzan el nivel 1, nivel otorgado por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y/o que son evaluados por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES).

En agosto de 2011, el COPAES tenía 2,282 programas acreditados por los **27 organismos acreditadores**, un 6.2% más que el año anterior. Esos datos representan 221 instituciones acreditadas, 27.3% más que el año anterior según el V Informe de Gobierno. A manera de verificar el cumplimiento de la calidad, se extiende a todas las instituciones públicas la práctica de la evaluación. El mejor impulsor de la evaluación son los estímulos, premiando a quienes cumplan con las metas, para lo cual el gobierno, según el PSE, estaría creando nuevos programas de evaluación y certificación de los procesos de gestión más importantes.

Las políticas para la evaluación educativa comenzaron con el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994; sin embargo, hasta la fecha no existe un Sistema Nacional de

Evaluación y Acreditación como ya se tiene en Brasil. Hay una amplia variedad de programas, organismos y fondos creados con el fin de realizar evaluaciones, como el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), el Programa para el Mejoramiento del Personal Académico (PROMEP), los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), el Padrón Nacional de Posgrado SEP-CONACYT (PNP), el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), el Sistema de Acreditación Institucional de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), entre otros.

Los **Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior** (CIEES) realizan una evaluación por pares; se considera par a quien ha destacado en un área específica, y por tanto tiene las cualificaciones para realizar la evaluación. La institución que desea ser evaluada hace la solicitud y agenda una cita para ser visitada. Previo a la visita, la institución aspirante entrega un informe de autoevaluación en el que indica las normas bajo las cuales opera, la relación de estudiantes, los volúmenes en la biblioteca y el porcentaje de asignaturas para cada plan de estudios. Los evaluadores deciden si los salarios son adecuados, si la legislación es pertinente (léase parecida a otras ya aceptadas), número de profesores de tiempo completo, laboratorios, bibliotecas, etc. Si la institución no cumple con todos los requisitos solicitados, los evaluadores emiten recomendaciones para que en un determinado plazo sean modificados. Las instituciones evaluadas tienen la obligación de pagar los honorarios, viáticos y talleres que el CIEES les requiera.

No existe una periodicidad para evaluar los programas, se hace cuando alguna institución requiere la calificación que la vuelve merecedora de recursos del presupuesto federal o porque puede concursar por fondos de diversos programas. A estas evaluaciones las IES se adhieren de manera voluntaria porque así conviene a sus intereses.

De cierta manera, los CIEES promueven la autoevaluación de las instituciones públicas o privadas para que, una vez que han pasado esta primera prueba, puedan evaluar su capacidad organizativa, técnica y operativa mediante el **Consejo para la Acreditación de la Educación Superior** (COPAES), reconocido por la SEP para otorgarle a la institución evaluada el reconocimiento para acreditar programas académicos. El detalle es que “los criterios que establecen los CIEES para evaluar el programa de estudios de cualquier universidad no son los que utiliza el COPAES para acreditar el mismo programa” (Leal, 2008). Es necesario subrayar que la

evaluación está enfocada en valorar la capacidad organizativa, técnica y operativa de las instituciones; se entendería que la calidad está relacionada con los profesores y los estudiantes, pero la evaluación está centrada en la operación de las instituciones.

Las instituciones privadas cuentan con su propio **Sistema de Acreditación Institucional de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES)**. FIMPES agrupa a 120 Instituciones Privadas de Educación Superior (IPES) de las 1,599 que hay en el país. La adscripción es voluntaria, no punitiva en la que pocas IPES están interesadas, primero en ser admitidas en FIMPES y mucho menos en ser evaluadas, ¿cuál sería el objetivo de someterse a una calificación cuando el estudiante elige una u otra institución privada sólo por el costo que le representará pagar sus estudios o por la cercanía a su domicilio?

El **Sistema Nacional de Investigadores (SNI)** evalúa individualmente a los investigadores y tecnólogos del país para otorgarles reconocimientos y apoyo económico. La evaluación se realiza a través de pares, y el fin es darles el título de investigador nacional en alguno de los niveles otorgados por el SNI. El SNI fue creado en 1984, “año que forma parte de un periodo crítico debido a la caída de los salarios académicos” (Suárez Sosaya & Muñoz Humberto, 2004:134), para evaluar la producción de los investigadores y establecer estímulos económicos conforme a su desempeño. Es una evaluación que se realiza cada 4 años para los integrantes del sistema, y “además de estímulos económicos, distribuye símbolos de prestigio” (Suárez Sosaya & Muñoz Humberto, 2004:134).

En líneas anteriores se mencionaba que una de las actividades que más puntos produce es la investigación, entendida como la publicación de artículos y libros, la cual representa “un valioso apoyo complementario en la tarea de dar a conocer los proyectos y productos de las entidades académicas del subsistema” (Ordorika Sacristán, 2004:17), es por ello la relevancia de reconocer a quien publica; sin embargo el CONACYT sólo incluye un Índice de Revistas Mexicanas de Investigación Científica y Tecnológica, sin llevar un registro del impacto académico ni un registro de la cantidad de veces que es citada la revista. De hecho, el CONACYT sólo es un filtro nacional que sirve para evaluar la calidad del trabajo de los investigadores del SNI (Ordorika Sacristán, 2004:20). Es decir, se le da importancia a la cantidad de publicaciones, pero sin darle relevancia a los contenidos.

La publicación de artículos o libros se vuelve una meta para los académicos quienes encuentran en ella la posibilidad de ganar puntos y mejorar su salario, aunque en ello no esté

implícito el trabajo con estudiantes o el beneficio que pueden recibir con ella. Más aún, la publicación en revistas extranjeras (en inglés de preferencia) da más puntos. Al ser publicado por una revista extranjera, los pares evaluadores suelen ser extranjeros también, por lo que el o los temas del artículo necesariamente tendrán que ver con alguna situación de importancia internacional, y no necesariamente nacional como se pretende con el desarrollo local. Este aspecto de la evaluación hace debatible la pertinencia de los productos de investigación para los propios países, porque “probablemente, si el profesor está dedicado a publicar en revistas extranjeras, no está dedicado a dar clases” (Sousa, 2005:159).

A pesar de que la calificación de las publicaciones a nivel mundial mueve a las Instituciones de Educación Superior a formar parte de la dinámica de publicación, el CONACYT, organismo encargado de coordinar y promover el desarrollo científico y tecnológico del país (CONACYT, 2009) poco o nada participa en la ubicación de las revistas mexicanas en esos índices internacionales. La indexación actual es el resultado de la búsqueda individual de los propios académicos y, en el mejor de los casos, de las IES; “es notorio el hecho de que el CONACYT no tiene una política de promoción de las revistas científicas mexicanas, más allá de la elaboración de una lista interna de publicaciones que cumplen los requisitos académicos básicos” (Ordorika Sacristán, 2004:9).

El PROMEP actúa también como evaluador del trabajo del académico, quien debe fungir como investigador, administrador, tutor y docente. El PROMEP ha concebido que a cada actividad le puede atribuir puntos, de tal manera que a la suma de esos puntos pueda dársele un valor monetario; así ganará más quien más puntos acumule.

De manera sintética, la evaluación, cuando se realiza a las instituciones, se concentra en aspectos operativos y organizacionales, cuando es para académicos, evalúa su actividad como investigadores, administradores, tutores y docentes. Estos programas han desencadenado el productivismo individual de artículos, capítulos de libros, libros (incluso publicados con recursos personales) y la atención de necesidades externas a las propias instituciones. Los docentes están afiliados a la institución, pero atienden las necesidades de otros organismos. Dicen Sosaya y Muñoz que

A partir de mediados de los años ochenta comenzaron a funcionar tres jerarquías académicas. La primera originada en la división interna de las instituciones de acuerdo con la propia legislación. La segunda establecida por la competencia de estímulos económicos dentro de las universidades (programas

al desempeño). Y la tercera con base en las posiciones abiertas por el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), que externamente también provee de incentivos económicos, según sus propias reglas y a través del otorgamiento de becas, sin perjuicio de los que reciban de otras fuentes (2004:27).

La evaluación, que inicialmente debería atender la calidad educativa, ha generado división entre los docentes y competencia a partir de que los salarios se completan con el pago por producción, porque a final de cuentas los recursos son limitados y no están disponibles para todos; gana más quien más hace, según los estándares de cada organismo evaluador. La situación en sí misma podría tener lógica, excepto que no hay coordinación entre las instancias evaluadoras y tampoco claridad ni transparencia de los aspectos evaluados, y mucho menos claridad sobre cómo beneficia al estudiante, al sistema productivo o a la sociedad. En todo caso, “los estímulos son percibidos como un sistema de sanciones que genera un comportamiento eficiente en la búsqueda de altos puntajes de evaluación, promueve la simulación y deteriora la calidad del trabajo académico” (Ordorika Sacristán, 2004:60).

El Banco Mundial apuntaba que para introducir los cambios en las Instituciones de Educación Superior era forzoso desaparecer el desincentivo que representaba el financiamiento basado en los recursos del Estado y que también era necesario apuntalar con incentivos para que fuera voluntaria la aceptación de las políticas. Este aspecto en México parece estar funcionando bastante bien. Los salarios no han crecido desde los 80, como menciona Sosaya y Muñoz (2004:27), por lo que los ingresos del personal académico dependen de los puntos ganados mediante los programas de estímulos. Sin embargo, “profesores e investigadores han seguido una ética individualista en la que cuidan sus intereses personales; se dedican a acumular puntos o currículum para ser evaluados. No están preocupados por la conducción institucional de sus universidades o con la vida colegiada” (Suárez Sosaya & Muñoz Humberto, 2004:30). Lo último que interesa tanto a los organismos evaluadores como a los académicos en este punto es el impacto que sus actividades tienen sobre la realidad social.

Acosta Silva (2004:80) se pregunta “¿de qué manera se instalaron, legitimaron y desarrollaron en varios contextos nacionales e institucionales ‘el soborno de los incentivos’, es decir, los sistemas institucionales de ofrecimiento de recompensas individuales a cambio de modificar ciertas prácticas académicas de los profesores?”. La consecuencia más evidente – aunque no valorada cuantitativamente– es una: la desintegración de la universidad desde adentro

vía la evaluación, a decir de Suárez Sosaya y Muñoz García (2004: 26) las políticas evaluadoras han legitimado “1. el anclaje salarial y la elevación selectiva de los ingresos; 2. El desarraigo de identidades y recursos; 3. La desmovilización política de la academia; 4. La merma de la capacidad de gestión del cambio institucional”. Incluso las descalificaciones están a la orden del día entre los propios académicos. Es común encontrar quienes defienden abigarradamente los programas de estímulos y sancionan en el discurso a quienes se oponen a tales programas tachándolos de incompetentes e incapaces de obtener puntos (García Salord, 2009).

Mientras que en Brasil las universidades públicas se organizaron para gestionar un sistema de evaluación acorde con las funciones que realizan, en México la desarticulación del sistema va permitiendo que se establezcan las reglas del gobierno federal sin que medie un análisis crítico y una propuesta generada en y por las propias instituciones. Podríamos considerar, con las reservas necesarias, que los salarios diferenciados y el pago de acuerdo a la productividad afecta inicialmente a los sindicatos, pues los salarios y los beneficios no dependen de manera total de la representación sindical, sino del mérito personal. Incluso, entre menos actividad grupal, mejor.

El **EXANI-1** (Examen de Ingreso a la Educación Media Superior), **EXANI-2** (Examen de Ingreso a la Educación Superior) y el Examen de Egreso de la Educación Superior (**EGEL**) se ocupan para dar información sobre el rendimiento académico de los estudiantes de las instituciones privadas y decidir si poseen estudios de calidad (cualquier cosa que esto signifique) o, en el caso de EGEL, permitir la titulación de los egresados. Existen otros exámenes que elige la institución para validar los títulos que expide, es el caso del examen de ingreso aplicado por el College Board, el del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL). Ninguno de ellos obligatorio o que afecte la vida productiva del egresado.

En este aspecto de la calidad, también se estaría buscando garantizar que las instituciones privadas reúnan los requisitos de calidad (cualquier cosa que se entienda en este caso). Por ejemplo, se estarían revisando y perfeccionando las reglas para otorgar el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE), tarea que estaría asignada tanto al gobierno federal, al estatal y a las instituciones de educación superior porque se trataría de homologar criterios. Se estarían impulsando programas para que las instituciones particulares con RVOE se involucrasen con procesos de evaluación externa.

La homologación del RVOE sólo está entre los aspectos deseables porque no hay iniciativa ni indicadores para hacerlo posible. En términos efectivos, la evaluación de las privadas la realiza el libre mercado, y “si bien es cierto que la educación privada de élite es un negocio en el que, por regla general, al tiempo que se satisfacen el ánimo de lucro de los empresarios con la calidad de la oferta, éste no es el caso en las zonas marginadas de la sociedad” (Varela Barrios, 2005:55), en las que las llamadas universidades patito son elegidas por el estudiante a partir de la proximidad a su domicilio o el costo que representa.

En términos generales, la supervisión y evaluación de los programas e instituciones carece de un proceso homogéneo, mientras la evaluación mayor recae en las IES públicas con la intención de asignar y fiscalizar los recursos, la educación no presencial queda a la libre determinación de los proveedores nacionales o internacionales y lo mismo ocurre con la educación superior privada, que, sin importar su constitución (con o sin fines de lucro) reciben prerrogativas e incentivos por parte del Estado, lo cual se convierte en un excelente nicho para la evasión de impuestos. Los mecanismos evaluadores de las instituciones privadas son optativos y su no cumplimiento no genera castigo alguno.

La evaluación siempre es necesaria, principalmente si se quiere mejorar, sólo que antes tendría que saberse cuál es el objetivo que se pretende alcanzar y cómo beneficia a quienes a los evaluados y a los evaluadores. Hasta ahora la evaluación sólo “ha trastocado las normas prevalecientes de la academia y se ha usado como instrumento de control de las universidades, que son un espacio innegable de la vida política nacional” (Ordorika, 2004:20). No por la evaluación en sí misma, sino porque de los resultados de la evaluación sólo se desprenden puntos convertibles en pesos, sin que haya análisis de los datos resultantes; no hay un diagnóstico ni medidas correctivas, “la información por sí misma no produce aprendizaje, éste surge de las formas en las que el individuo o grupo de individuos se relacionan con la información” (Bensimón & Bauman, 2004:97). Como señalan las autoras,

Existe una falta de conexión entre los reportes anuales y las metas de los institutos y centros, así como las metas nacionales para mejorar la productividad de la investigación. Es posible que esta sea una de las razones por las cuales dichos reportes no dan lugar a una reflexión acerca del tipo de investigación que se está produciendo, a qué intereses sirve, y de qué manera contribuye a (entender o solucionar) los problemas más graves de la sociedad mexicana (Bensimón & Bauman, 2004:103).

El CENEVAL explica que los indicadores se han multiplicado, diversificado y refinado; sin embargo la mayor parte de los mecanismos de medición del conocimiento “sigue centrada en conocimientos individuales, más que colectivos, en insumos y productos más que en procesos, en aspectos escolares y científicos y en información codificada y explícita” (CENEVAL, 2005:33).

La calidad es un término bastante subjetivo, supeditado a la apreciación de los destinatarios o los *stakeholders* del servicio, quienes podría considerar al menos cinco posibilidades: calidad como sinónimo de superioridad o excelencia (una institución con respecto a otra); calidad a partir de un atributo medible y distintivo (cantidad de artículos producidos por una universidad); la relación costo-beneficio (número de estudiantes atendidos en una institución con una cantidad determinada de recursos); asociada a la cualificación del producto –los estudiantes–, como el cumplimiento de los valores ideales hacia los cuales debe tender (formación de profesionales adaptables al entorno económico); costo-precio (cuánto se invierte y en cuánto se ofrece el servicio).

La evaluación que identificamos en las políticas públicas de México y Brasil está asociada con el costo beneficio y la cualificación del producto. La calidad, término elusivo (Tedesco, 1992), permea todas las actividades productivas del mundo globalizado, incluyendo la educación, sin que se termine por especificar cuáles son sus alcances y en función de qué. En la primera acepción²⁶ de competitividad es donde debemos ubicar el concepto de calidad y su evaluación. Los profesionistas realizan su actividad de forma sistemática, optimizando los tiempos de producción y evitando el desperdicio de recursos materiales e inmateriales, con lo cual dan cumplimiento a las normas de operación establecidas por la empresa. La empresa con el fin de certificar que está operando bajo ciertos regímenes, realiza evaluaciones periódicas a través de las cuales se asegura que sus procesos de producción se están llevando conforme a determinada norma considerada óptima.

La evaluación es el “instrumento para impulsar el proceso de modernización del sistema de educación superior, así como para llevar a cabo diversas innovaciones. Dichas transformaciones obedecen a criterios de evaluación, eficiencia y eficacia, los cuales coinciden con los lineamientos de los organismos internacionales en un intento de alcanzar competitividad y acreditación en el plano nacional e internacional” (Romo Beltrán, 2006:14).

²⁶ Hacer más con menos.

Para la ANUIES (2006:28-29), una educación superior con calidad está enfocada en la formación de profesionales, en su función docente, cualificados para aplicar el conocimiento a sus actividades productivas y acoplarse a los constantes cambios derivados de la movilidad de capitales, atendiendo éticamente a los compromisos de desarrollo sostenido del país. En su función de promotora de la investigación, la ES tiene a su alcance la posibilidad de coordinar y favorecer la creación de conocimiento que redunde en innovación.

Con la introducción de los conceptos de competitividad y productividad, a través de sus herramientas la evaluación y la certificación, todos los ámbitos de autonomía deseada se ven afectados: se investiga aquello que las empresas consideran pertinente o que el gobierno juzgue necesario; se especifican las formas de transmitir el contenido de las disciplinas, como es el caso de la formación por competencias; los recursos son controlados mediante la entrega discrecional según resultados, básicamente la autonomía económica es la que lleva a perder los otros aspectos de la autonomía; desde el momento en que las universidades tienen que competir entre sí para recibir financiamiento, aceptan seguir las reglas de los financiadores: el gobierno y los empresarios. Barros Sierra (1996) señaló que la autonomía no existe si la Universidad no tiene el derecho de organizarse, de funcionar y de aplicar sus recursos como lo estime más conveniente; es decir si no tiene libertad administrativa ni legislativa para dictar sus propios fines.

El mecanismo del Estado para guiar a las universidades en el cumplimiento de las políticas públicas es la evaluación, mediante la cual explica la asignación o el retiro de recursos. Además de la evaluación, el mecanismo de premios individuales a los académicos más productivos coadyuva a que tanto de manera institucional y de manera individual se cumplan las políticas. El Estado se mueve hacia la atención de los movimientos económicos mundiales y, como principal financiador de las universidades públicas encuentra la forma de presionarlas para que se ajusten a las políticas de libre mercado, incluyendo el manejo empresarial enfocado a la satisfacción de clientes.

La calidad y la evaluación determinan el cambio en el *ethos*²⁷ universitario pues las políticas públicas repercuten directamente en la operación de las Instituciones de Educación Superior. Márquez Jiménez anota algunas implicaciones del término calidad referido a las IES:

en la dimensión filosófica se considera que sus contenidos son *relevantes* al grupo social que está destinado y, por tanto, responden a sus necesidades y

²⁷ El *ethos* universitario se refiere a los principios bajo los cuales opera la universidad, al modo de ser, a la ética y a la moral que guían la vida universitaria.

aspiraciones. En la dimensión pedagógica, la calidad implica que se cubran *eficazmente* las metas propuestas en los planes y programas educativos; en la económica, que los recursos destinados a impartirla sean utilizados *eficientemente*, en la cultura, que los contenidos y métodos de la enseñanza resulten pertinentes a las posibilidades de aprendizaje de los individuos y conglomerados sociales a los que se dirige; y en lo social, la calidad se logra cuando están *equitativa o igualitariamente* distribuidas las oportunidades de acceso, permanencia y culminación de los ciclos escolares, así como las de obtener resultados semejantes en los aprendizajes entre los individuos procedentes de los diversos estratos que integran la sociedad (Márquez Jiménez, 2004:479).

Los señalamientos de Márquez Jiménez en torno a la calidad estarían distanciados de lo que otros *stakeholders* consideran. En la globalización, los países compiten entre sí para atraer a las mejores empresas a su territorio, y para competir tienen que establecer condiciones favorables para esas empresas meta, con lo cual habría que saber qué es lo que quieren o esperan esas empresas, aunque la premisa es que esperan trabajos bien preparados para desempeñar su trabajo, y que las instituciones de educación superior pueden hacerlo posible.

El término calidad podría llegar a ser tan relativo que hasta una de las universidades con *campi* en cada colonia del Distrito Federal estaría operando con calidad, en función por ejemplo del costo-beneficio o del costo-precio. El término debería ser menos ambiguo y estar asentado en documentos oficiales...

En síntesis, la evaluación en México no está generando información que permita mejorar el sistema educativo en sí mismo, ni orientarlo hacia fines de producción económica-social (en el sentido de estrechar lazos con las empresas), como tampoco implica una mejora en las condiciones de vida de los estudiantes en tanto que la educación es para brindarles mejores herramientas 'para hacer frente a los desafíos del siglo XXI'.

d) Introducción de innovaciones en las prácticas pedagógicas

El Programa Sectorial también incluye, como parte del impulso a la calidad, la incorporación de enfoques y modelos educativos centrados en el aprendizaje y generación del conocimiento en los que se pueda lograr un equilibrio entre el aprendizaje guiado, independiente y en equipo, así como la promoción de un balance adecuado en la interacción maestro-alumno, teniendo un mejor aprovechamiento de los recursos tecnológicos, disminuyendo las horas clase y

promoviendo más el autoaprendizaje. Este aspecto carece también de indicadores, de estrategia y de recursos.

e) **Internacionalización**

Otro de los aspectos del Programa Sectorial es la internacionalización, según el cual se propiciará “que las instituciones mexicanas de educación superior incorporen la dimensión internacional en sus programas y actividades para coadyuvar, por esta vía, a mejorar la calidad de la educación que ofrecen” (SEP, 2007:28).

Dentro de la internacionalización se contempla la celebración de acuerdos de colaboración con instituciones extranjeras de prestigio, sea mediante el reconocimiento de créditos, la equivalencia integral de estudios o la coordinación, intercambio o movilidad de estudiantes, profesores e investigadores e incluso el otorgamiento de títulos conjuntos. Tampoco hay estrategias ni indicadores para medir el logro de este objetivo. No se reporta información al respecto en los Informes de Gobierno.

4.4 Diversificación de instituciones

Las sociedades del conocimiento y el capital humano explican de qué manera se logra ser más competitivo (producir más con menos) y cómo el individuo consigue aportar su capacidad intelectual en beneficio de una organización, proponiendo, innovando, ahorrando y compartiendo su saber. De una u otra manera, estos términos representan una “ideología de la sociedad competitiva que hipostasia ciencia y técnica, y las convierte en fuerzas autónomas de las que hay que sacar provecho individual que transforma la educación en adquisición de herramientas efectivas para enfrentar competitivamente los diferentes aspectos de la vida del individuo y sacar provecho –individual– de ellas” (Torre Gamboa, 2004:20). El Banco Mundial (BM), particularmente, ha sido insistente en la transformación de las Instituciones de Educación Superior (IES) para adecuarlas a las necesidades que las sociedades en construcción demandan.

El reto que plantea esta perspectiva es la necesidad de impulsar la educación profesionalizante más allá de lo que ya se había alcanzado con la introducción del modelo napoleónico. Se considera realizar la expansión de la matrícula con instituciones tecnológicas en donde las personas adquieran aquellos conocimientos para desenvolverse en un área laboral específica.

4.4.1 PROUNI y FIES, la apuesta por las instituciones privadas

Brasil se había distinguido en América Latina por mantener un sistema de educación terciario basado en universidades tradicionales en las que se realizaban las 3 funciones básicas: docencia, extensión e investigación; había tecnológicos, pero era poca la población que estudiaba en ellos. Recientemente se han diversificado las instituciones, orientándolas hacia el campo laboral, según veremos a continuación.

En el Sistema de Educación Superior Brasileño (SESB) se ofertan tres tipos de programas: *bacharelado*, licenciatura y cursos tecnológicos. El *bacharelado* y la licenciatura se ofrecen en las universidades; el primero es para estudiantes que obtendrán conocimientos generales en un área particular (el equivalente a nuestra licenciatura), en la licenciatura se forman los profesionales para la docencia de los niveles básico y medio (no hay Escuelas Normales), y recientemente se han introducido en el sistema los institutos y universidades tecnológicas.

El SESB está compuesto por 2,252 Instituciones de Educación Superior (Ministério da educação, 2009), 90% (2,016) de las cuales son privadas (particulares y sin fines de lucro) y el 10% (236) públicas (federales, estatales y municipales). En la tabla se puede apreciar el crecimiento constante desde el 2002; se observa un ligero decremento en el número de instituciones en el último año (de 2007 a 2008), sin embargo puede explicarse por la integración de algunas facultades y centros universitarios.

Tabla 9. Evolución del número de matrículas de 2002 a 2008

			Públicas		Privadas	
Año	Total	%	Total	%	Total	%
2002	3.479.913		1.051.655		2.428.258	
2003	3.887.022	11,7	1.136.370	8,1	2.750.652	13,3
2004	4.163.733	7,1	1.178.328	3,7	2.985.405	8,5
2005	4.453.156	7	1.192.189	1,2	3.260.967	9,2
2006	4.676.646	5	1.209.304	1,4	3.467.342	6,3
2007	4.880.381	4,4	1.240.968	2,6	3.639.413	5,0
2008	5.080.056	4,1	1.273.965	2,7	3.806.091	4,6
	Total	39,3		19,7		46,9

Aumentaron las instituciones y aumentó la matrícula, principalmente en las privadas. El crecimiento más importante se dio entre el 2002 y el 2005, luego comenzó a decrecer nuevamente. El apoyo federal es un gran incentivo para las instituciones privadas las cuales reciben recursos a través del Programa Universidad para Todos (PROUNI) y el Fondo de Financiamiento al Estudiante de Educación Superior (FIES).

El Programa Universidad para Todos (PROUNI), iniciado en 2004, está diseñado para otorgar becas a estudiantes que se incorporen a las instituciones privadas. Los aspirantes a estos recursos deberán demostrar ingresos familiares menores a un salario mínimo *per cápita* (R\$570), además de haber cursado la enseñanza media en institución pública o privada con beca de 100%. La beca también está disponible para profesores de la red pública que no cuentan con un título. Pueden otorgarse también becas del 50% a estudiantes que posean un ingreso familiar de hasta 3 salarios mínimos.

La beca se entrega a partir de los resultados del ENEM (Examen Nacional de Educación Media) y el estudiante no precisa pasar por la evaluación de ingreso (*vestibular*) de la institución receptora. La beca consiste en recibir el descuento del 100 o del 50% del cobro de la matrícula. Las instituciones participantes en el PROUNI quedan exentas de pagar impuestos como el Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas, Contribución Social sobre el Lucro Neto, Contribución Social para el Financiamiento de la Seguridad Social, Contribución para el Programa de Integración Social.

Las instituciones privadas participantes firman (por 10 años) convenio para cubrir un 10% de su matrícula con becados. No participan en el Programa las instituciones que obtienen calificación de insuficiente en el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES). Si la institución *reprueba* la evaluación por dos años consecutivos, debe mantener la beca de los estudiantes que hayan ingresado mientras acreditó la evaluación.

Para completar el 10% de estudiantes becados, la institución privada puede optar por cambiar de régimen a estudiantes que ya recibían recursos del Fondo de Financiamiento al Estudiante de Educación Superior (FIES), o bien la institución los haya beneficiado en función de su condición socioeconómica.

El programa está dirigido a indígenas, afrodescendientes, discapacitados y otros sectores excluidos por sus características sociales. Por ejemplo, el 40% de los beneficiados con PROUNI son afrodescendientes (Ministerio de Educación, 2007). En el proceso de selección, el estudiante elige hasta 7 opciones y en alguna de ellas será aceptado; la beca está sujeta a la existencia de vacantes

en la carrera y escuela seleccionada. Las carreras e instituciones a las cuales puede aspirar el becario son determinadas por la existencia de vacantes, y tradicionalmente las carreras de alta demanda no están disponibles. Incluso, siendo insidiosos, se encontraría que el gobierno “compra” las vacantes que las instituciones privadas de educación superior no logran llenar con su población regular. Aunque obtener un lugar en el sistema educativo mediante el PROUNI no garantiza estudiar la carrera deseada ni obtener el prestigio como profesionalista.

El Fondo de Financiamiento al Estudiante de Educación Superior (FIES) funciona desde 1999, otorgando recursos a los estudiantes de escuelas particulares acreditadas por el SINAES. El estudiante hace la solicitud, elige el banco con el cual quiere contratar el crédito y la Caja Económica Federal valida la información del estudiante para solicitar el crédito. De ser aprobado, el banco entrega la colegiatura directamente a la institución educativa.

No todos los estudiantes tienen posibilidad de acceder al FIES. Primero deben demostrar que tienen un porcentaje de sus ingresos ‘libre’. Por ejemplo, si la colegiatura mensual es de R\$ 600.00, debe ganar al menos R\$ 1,000 (poco más de dos salarios mínimos), pero no como ingreso familiar, sino como ingreso *per cápita*. Además, el solicitante está obligado a presentar a un fiador con una renta mensual similar, o bien presentar 5 fiadores (fiadores solidarios), todos ellos solicitantes de FIES, quienes se comprometen a pagar entre ellos si alguno falla.

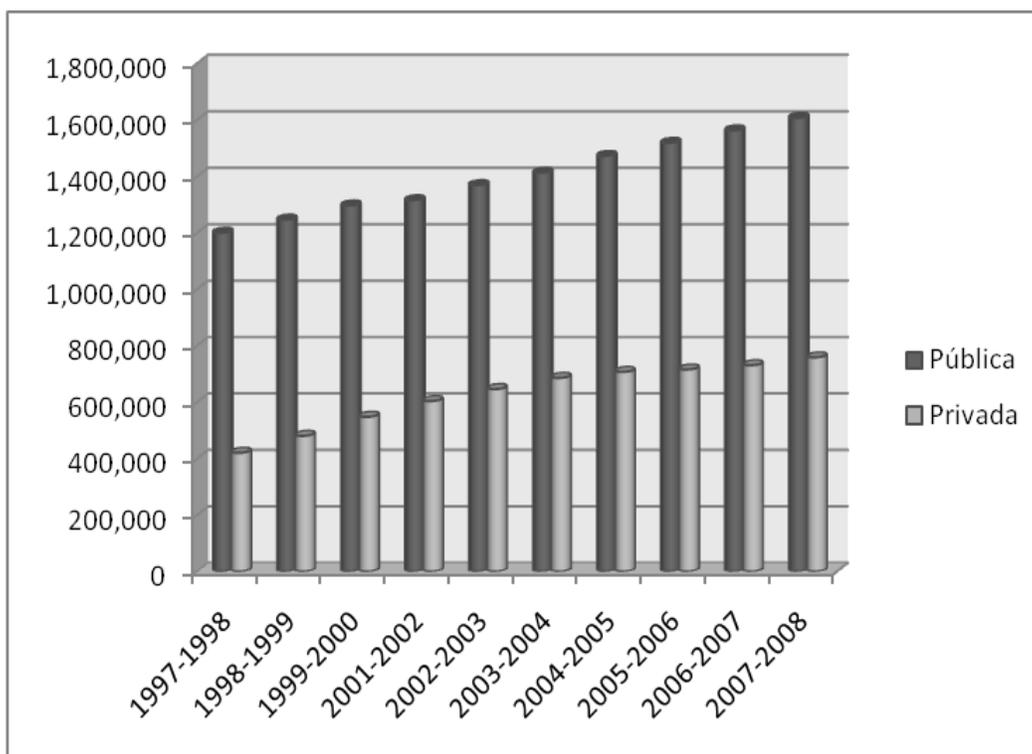
El estudiante paga intereses desde el momento en que recibe el crédito: R\$ 50 trimestralmente. Una vez que concluye sus estudios, tiene 18 meses para comenzar a pagar su crédito, en tanto, sigue pagando los mismos intereses mensuales que mientras estudiaba (R\$ 50 trimestrales). Después de los 18 meses, el total del financiamiento se divide entre 13 años y se le agrega un año más pagando la cantidad mensual, por los intereses. Al crédito recibido es necesario sumarle el 3.4% de interés anual.

Los créditos para la formación superior se sustentan en la idea de que ese grado de estudios conlleva recompensas económicas y sociales que benefician notablemente a los jóvenes. Es una inversión que garantiza rendimientos a mediano plazo, por lo que “este apoyo financiero debe ser proporcionado tanto como sea posible, en forma de créditos, a ser pagados en la medida en que los beneficios esperados se materialicen” dice Schwartzman (2007:6).

4.4.2 Un sector público grande

La Secretaría de Educación Pública, a través de la Subsecretaría de Educación Superior reporta 2,442 instituciones, entre públicas y privadas; en matrícula representa 2'814,873 (SEP, 2008). En la siguiente tabla se observa el crecimiento de la matrícula pública y privada en una década (1998-2008).

Ilustración 2. Matrícula en IES públicas y privadas en México



Fuente: Secretaría de Educación Pública, 2008.

La educación superior en México se estructura en tres niveles: técnico superior, licenciatura y posgrado. Los programas de técnico superior se cubren en dos años. La licenciatura está conformada por estudios de cuatro o más años en instituciones tecnológicas, universitarias y normales. El posgrado tiene duración variable conforme al título a que se aspire, pueden ser estudios de especialidad, maestría o doctorado.

Ilustración 3. Instituciones y matrícula cubierta por las IES públicas y privadas en México

<i>Institución</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Porcentaje</i>
PÚBLICAS			
Universidades estatales	55	849,931	30.19%
Universidades interculturales	9	3,950	0.14%
Universidades Tecnológicas	67	71,859	2.55%
Universidades Politécnicas	31	17,264	0.61%
Institutos Tecnológicos	239	351,157	12.48%
Escuelas Normales	268	92,597	3.29%
Centros de Investigación	27	3,280	0.12%
Universidades Federales	4	383,626	13.63%
Otras instituciones	143	77,105	2.73%
Sub-total	843	1,850,769	66.00%
PARTICULARES			
Escuelas normales	192	39,487	1.40%
Instituciones	1,407	924,617	32.84%
Sub-total	1,599	964,104	34.24%
TOTAL	2,442	2,814,873	100%

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Educación Pública, 2008.

Las *instituciones públicas federales* son la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN). Las cuatro realizan actividades de docencia, investigación y extensión. Tanto el IPN como la UNAM tienen presencia en distintos estados de la República. La UNAM tiene 18 institutos y 10 centros repartidos en Baja California, Campeche, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Veracruz. El IPN tiene 15 centros de investigación distribuidos en Baja California, Baja California Sur, Distrito Federal, Durango, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Sinaloa y Tamaulipas.

Las *Instituciones de Educación Superior estatales* son organismos descentralizados de los gobiernos de los estados y, al igual que las federales, desarrollan la función de docencia, investigación y extensión. El subsistema está integrado por 46 unidades centrales y diversos *campi*

que no se contabilizan por razones que no están explicadas en las fuentes oficiales como la SEP o la ANUIES.

El grupo de los *institutos tecnológicos* está conformado por 104 federales, 107 estatales (211 en total) y 6 centros federales especializados, distribuidos en los 31 estados de la República. Los federales y los centros de investigación tienen actividades de docencia, investigación y extensión, incluso realizan actividades de posgrado, en tanto que los estatales desarrollan sólo docencia. Los institutos tecnológicos pueden ser industriales, estatales, del mar, agropecuarios o forestal de acuerdo con la región donde se encuentren ubicados.

Los *centros* son el Centro Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico (CENIDET), el Centro Interdisciplinario de Investigación y Docencia en Educación Técnica (CIIDET) y cuatro Centros Regionales de Optimización y Desarrollo de Equipo (CRODE).

Las instituciones públicas han aumentado y se han diversificado en los últimos años. Son de reciente creación las Universidades Politécnicas, las Universidades Tecnológicas y las Interculturales. Las primeras fueron pensadas para aproximar la educación superior al sector productivo en las distintas regiones del país y reducir los años de formación. Las Universidades Interculturales tienen como meta ofertar educación para grupos indígenas.

Las *Universidades Tecnológicas* (UT) públicas son sesenta y siete y se distribuyen en 26 estados del país. Sus planes de estudio están diseñados para que el estudiante curse una carrera en 2 años con un 70% de práctica y un 30% de teoría que permitirá al egresado (con título de técnico superior universitario) incorporarse rápidamente al sistema productivo. En las UT se desarrollan las funciones de docencia y prestación de servicios tecnológicos.

En 2002, por iniciativa federal, comenzaron a funcionar las *Universidades Politécnicas* públicas; hasta el momento son 18, localizadas en 12 estados. Difieren de otras públicas en que sus programas incorporan las competencias profesionales, “preparan profesionales con una sólida formación científica, técnica y en valores, y conscientes del contexto nacional en lo económico, político y social” (SES-SEP, 2010). Estas universidades demandan del docente de tiempo completo nivel de maestría y para los de asignatura licenciatura y que además tengan amplia experiencia en el sector productivo.

Las *Universidades Interculturales* se encuentran en regiones con alta población indígena como Chiapas, Estado de México, Puebla y Tabasco. Aunque están enfocadas a este grupo, cualquier estudiante puede asistir. Los cursos que se imparten en las universidades interculturales

están orientados a problemáticas vinculadas con la región como la lengua y cultura indígenas, así como al desarrollo sustentable.

Las *Normales* pertenecen a la Secretaría de Educación Pública (SEP) o a los gobiernos estatales. Ofrecen licenciaturas en educación preescolar, primaria, primaria intercultural bilingüe, secundaria, especial, inicial, física y artística. También se ofrecen programas de posgrado.

Los Centros de Investigación son 27 y generan y aplican conocimiento en distintas áreas, además ofrecen programas de posgrado, y en ocasiones de licenciatura. Dependen directamente del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

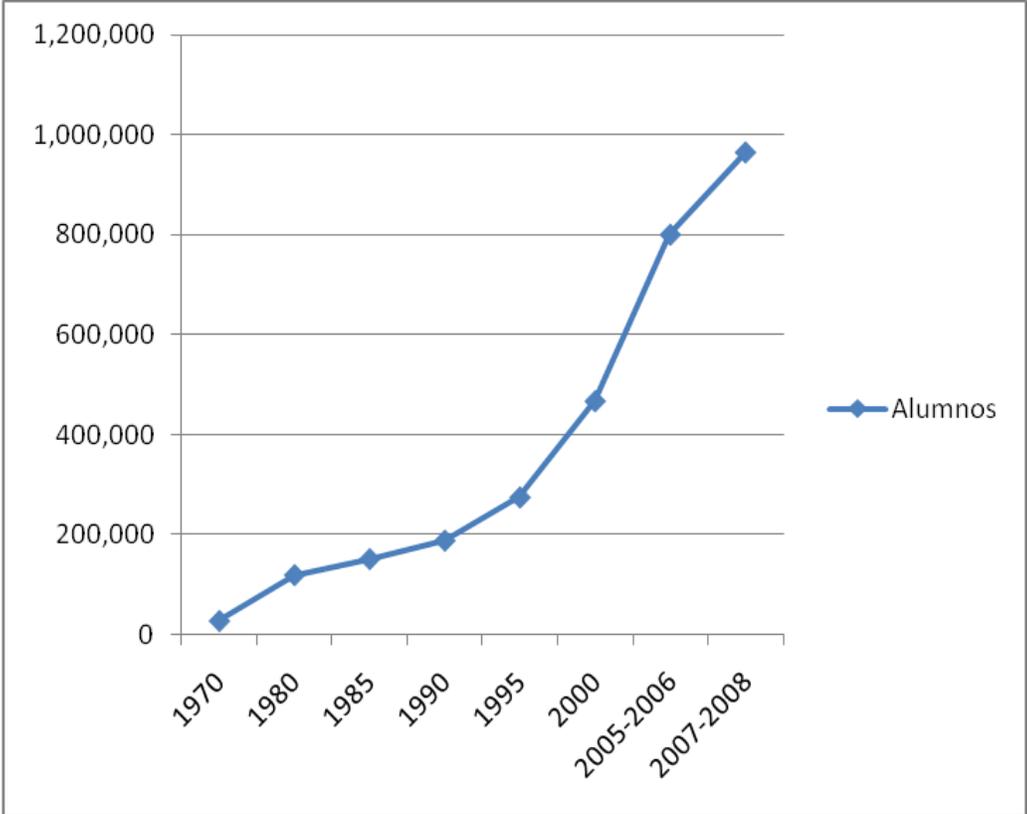
La Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, la Universidad Autónoma Chapingo, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, la Universidad Interactiva y a Distancia del estado de Guanajuato, el Colegio de Posgraduados, la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional en los estados, El Colegio de México, la Escuela Nacional de Antropología e Historia, la Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía, el Centro de Investigación y Estudios Avanzados (CINVESTAV) del IPN, escuelas de música, centros de arte, etc., forman parte de *otras* instituciones. Algunas son extensiones de instituciones públicas como el IPN o la UNAM, o bien se desprenden de secretarías federales, o son organismos descentralizados o desconcentrados de los gobiernos de los estados.

Las *particulares* en México están compuestas por universidades, institutos, centros y escuelas, ubicadas en todo el país. La mayoría de ellas se dedica exclusivamente a la docencia, sólo algunas realizan actividades de investigación, extensión y difusión de la cultura. Las Instituciones Particulares de Educación Superior (IPES) pueden dividirse en dos grandes grupos: las de élite y las 'patito'. Las de élite operan desde hace décadas ofreciendo las carreras que solicita el sector empresarial para sus hijos. Las 'patito' ofrecen un espacio a quienes no alcanzan lugar en las públicas, además de horarios flexibles para gente que trabaja o tiene otras actividades, materias semipresenciales o a distancia, "excelentes instalaciones" y planteles próximos al domicilio del estudiante. Algunas de ellas con costos tan bajos que el estudiante las considera una alternativa ante la dificultad para ingresar a una institución pública.

Las IPES no necesitan autorización para operar; sin embargo, si requieren expedir títulos con validez, tienen que solicitar el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) para los planes y programas que deseen impartir. La Revista del Consumidor (Aguilar, 2007:29) publica que de las 2600 universidades que hay en el país, sólo 80 son reconocidas por la Federación de

Instituciones Mexicanas Particulares de Educación (FIMPES) y 903 cuentan con RVOE. Ahora que esta cifra no garantiza que todos los programas tengan validez, pues el RVOE se otorga por programa, no por escuela. El crecimiento de las IPES particulares de escasa calidad, despegó en la última década del siglo XX como se puede apreciar en la gráfica conformada con información que proporciona la SEP.

Ilustración 11. Crecimiento de La matrícula en las IPES de 1970 a 2008.



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Educación Pública, 2008.

El 50% de las IPES están ubicadas en los estados con mayor población del país: Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Guanajuato, Nuevo León, Puebla y Sinaloa. En 1995 el porcentaje de matrícula cubierto por la IPES era del 23%, en cinco años alcanzó el 31.8% y en los subsecuentes ha ido creciendo a 1 punto porcentual (Rubio Oca, 2006:63). El mayor crecimiento en la matrícula se tuvo entre 1998 y 2002. A partir del 2003 las cifras comenzaron a descender.

Ilustración 12. Crecimiento por ciclo escolar.

<i>Periodo</i>	<i>Pública</i>	<i>%</i>	<i>Privada</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
1997-1998	1,199,927		420,408		1,620,335	
1998-1999	1,246,340	4	480,600	14	1,726,940	7
1999-2000	1,296,661	4	547,811	14	1,844,472	7
2001-2002	1,315,135	1	603,813	10	1,918,948	4
2002-2003	1,368,511	4	646,186	7	2,014,697	5
2003-2004	1,412,689	3	685,815	6	2,098,504	4
2004-2005	1,472,114	4	707,038	3	2,179,152	4
2005-2006	1,518,411	3	715,595	1	2,234,006	3
2006-2007	1,562,624	3	730,595	2	2,293,219	3
2007-2008	1,607,082	3	758,555	4	2,365,637	3

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Educación Pública, 2008.

En México, los dos estímulos que reciben las instituciones privadas son la exención de impuestos y la libertad para operar con los niveles de calidad que deseen.

4.4.3 Creación de nuevas instituciones

Según Gibbons (1998:14) la educación necesaria es aquella que “prepara a la gente a no dedicarse casi por entero a una ocupación o a un determinado conjunto de aptitudes. La prepara para la eventualidad de que ambas cosas cambien a menudo y de que puedan moverse con celeridad” porque el cambio social es acelerado, dice él, aunque en sentido estricto sería ajustarse a los cambios económicos personales porque el empleo o desempleo, depende de la capacidad individual para adaptarse rápidamente a los cambios si se queda sin empleo.

Los señalamientos de Gibbons también los encontramos en los organismos internacionales, como vimos en su momento. Gibbons recomienda “acarrear poco peso, tanto en aptitudes como en actitudes”, para ajustarse rápidamente a los cambios sociales. Esta síntesis que hace Gibbons de otros autores y organismos internacionales se refleja en la importancia que se le ha puesto a la educación técnica y tecnológica en México y en Brasil.

4.4.3.1 Los IFET

En 10 años, Brasil creó 49 *campi* y 10 universidades públicas distribuidas por todo el país e incrementó en 31.5% el presupuesto para la educación superior. A la par se elaboraron programas para aumentar el acceso a la educación superior a grupos en desventaja, mediante un esquema asistencialista en el marco de una economía de mercado. Con todo el crecimiento en instituciones y programas, apenas el 2% de la población está matriculado en la educación superior y sólo el 6% de adultos cuenta con un título de educación superior (Nunes, 2007:113).

De 2004 a 2010 se crearon 204 nuevos Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología (IFET) en los que se está procurando descansar la vinculación entre el desarrollo local y la educación. Los IFET son nuevos en nombre, pero ya tienen una tradición de 30 años (antes se llamaban CEFET); en los IFET se estaría generando la investigación aplicada y preparando a los usuarios de la tecnología. Los estudiantes realizarían su formación tanto en la escuela como en las empresas, mediante la firma de convenios de estancia. En estos institutos también habrían de formarse los profesores de matemáticas, física y química de los niveles precedentes²⁸.

El gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva modificó los CEFET, existentes desde 1978, y los destinó a la formación de empleados de diferentes niveles para las empresas o investigadores para la generación de tecnología. Desde sus inicios, los CEFET fueron concebidos para articular al sistema educativo con el productivo. En 2004 adoptaron nuevas características, roles y presupuestos, y en 2008 se les cambió el nombre. Según el decreto mediante el cual se crearon, los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología (IFET) forman y cualifican profesionales en el ámbito de la educación tecnológica, en los diferentes niveles y modalidades de educación, para los diversos sectores de la economía, así mismo realizan investigación aplicada y promueven el desarrollo tecnológico de nuevos procesos, productos y servicios en estrecha articulación con los sectores productivos y la sociedad, especialmente de alcance local y regional, ofreciendo mecanismos para la educación continua (Decreto No. 5.224, 2004).

En 2004, mediante el Decreto No. 5.224/2004, se le dio autonomía administrativa, patrimonial, financiera, didáctica pedagógica y disciplinar a los tecnológicos. En ese decreto se dejaron bajo la supervisión de la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica (SEPT) del

²⁸ Una de las explicaciones para la baja calidad educativa de los niveles primaria y secundaria es la carencia de profesores, pues como hasta ahora los docentes de esos niveles se formaban en las universidades, ninguno de los egresados quería emplearse en las escuelas de formación básica, principalmente por los salarios. Ahora, además de introducir nuevas instituciones para la formación de profesores en los IFET, también se ha reglamentado un piso salarial para los docentes de educación básica.

Ministerio de Educación. En 2008, también por decreto, se creó la Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica a través del cual los CEFET se transformaron en Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología (IFET), Universidades Tecnológicas o Escuelas Técnicas Vinculadas a las Universidades Federales (Lei N° 11.892, 2008).

Los IFET quedaron constituidos como autarquías financieras: el Gobierno Federal les proporciona recursos, pero son libres de conseguir financiamiento a través de las más diversas opciones, además de estar obligatoriamente articulados con todos los niveles de educación; por ejemplo, los laboratorios y aulas quedan abiertos y a disposición de otros centros educativos para realizar prácticas. O como ya se mencionaba en el capítulo anterior, como parte de los incentivos a la innovación, las empresas pueden servirse de los espacios de los IFET previo pago.

Los IFET ofrecen cursos para egresados de la educación básica (técnicos), a quienes se les destina el 50% de las vacantes; formación continua para trabajadores y tecnólogos en educación superior (a ellos se les consigna al menos el 20% de las vacantes) con igual valor que las universidades federales pues se ciñen “a la regulación, evaluación y supervisión de las instituciones y de los cursos de educación superior” (Lei N° 11.892, 2008). La diferencia esencial con las universidades federales resulta del distanciamiento con la investigación básica y la difusión de la cultura. En el caso de las Escuelas Técnicas Vinculadas a las Universidades Federales, aunque literalmente forman parte de las universidades federales, su objetivo está centrado únicamente en la docencia con énfasis en la formación para el trabajo.

El Presidente de la República nombra al Rector de lo IFET quien forma parte del Consejo Superior, conformado por representantes de los docentes, de los estudiantes, de los servidores técnico-administrativos, de los egresados de la institución, de la sociedad civil, del Ministerio de Educación y del Colegio de Dirigentes del Instituto Federal (Lei N° 11.892, 2008).

Esta modalidad de educación superior no ha sido muy bien recibida por la tradición universitaria pues se parte de la idea que la universidad desarrolla docencia, investigación y difusión de la cultura, en tanto que los tecnológicos han sido concebidos para formar trabajadores. Sin embargo, la forma en que están planeados los cursos tecnológicos no impide que el tecnólogo pueda continuar con estudios de maestría e incluso de doctorado, siempre y cuando sigan la línea de la investigación aplicada.

Por supuesto, también hay quienes justifican y defienden un sistema diversificado. Afirma Eunice Durham²⁹ que es una ilusión el modelo único de universidad pues la enseñanza no debe ser igual para todo mundo, pues no todos quieren ir a la universidad para convertirse en investigadores o profesores, “a la mayor parte de los jóvenes no les gusta estudiar [...] quieren cursos que les permitan ganar dinero” (Durham, 2008).

4.4.3.2 Universidades e institutos de ciclos cortos

También en México se impulsa el crecimiento de las instituciones tecnológicas y de ciclos cortos. En el crecimiento de las Instituciones de Educación Superior públicas en el periodo 2008-2009, son notorias las instituciones como los institutos tecnológicos estatales (13), las universidades politécnicas (8), los institutos tecnológicos federales (4), las universidades tecnológicas (5) y las universidades estatales (2) (SEP, 2008).

Al igual que en Brasil, en México se está apostando por estudios técnicos y tecnológicos, e igual que en Brasil, el éxito es limitado. En la XXXIV sesión ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines, llevado a cabo en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, el subsecretario apuntaló que el incremento en la cobertura se está debiendo a las universidades tecnológicas y politécnicas, las cuales permitieron incrementar la matrícula en más de 30 mil estudiantes adicionales a los que se esperaba. ¿Qué cambió en las politécnicas y en las tecnológicas para que después de casi 20 años de atender a poco más del 2% haya tenido un ligero repunte hasta alcanzar el casi 3%?, ¿ese crecimiento de 3% es suficiente para considerar exitoso el sistema universitario de 2 años?

A pesar de la inversión en institutos y universidades tecnológicas, en los dos países no hay una aceptación de estas modalidades; los estudiantes no están asistiendo a estas instituciones. En México, por ejemplo, los tecnológicos existen desde hace más de 20 años y están distribuidos por todo el país, pero sólo atienden al 13% de la matrícula total. En Brasil los tecnológicos no funcionaron en el pasado, ahora con el cambio de nombre y funciones habrá que esperar para medir su impacto; sin embargo, ya hay oposición hacia este tipo de instituciones que promueven formación para el trabajo y no responden a la necesidad de una formación integral del estudiante.

²⁹ Eunice Durham fue secretaria de política educacional durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y Directora del Núcleo de de Investigación en Política Pública (NUPPs) de la Universidad de Sao Paulo.

La fuga de los jóvenes ingresantes a los IFET, luego de haber recibido los cursos de nivelación, hacia las universidades puede dar una idea de que tampoco están siendo una medida apropiada (toman los cursos de nivelación como curso de preparación al vestibular).

De cualquier manera, el problema del acceso a la educación superior en Brasil no parece encontrarse del todo en las instituciones tecnológicas o en las universidades, sino en los grados precedentes en los cuales el estudiante no está obteniendo la cualificación para aspirar a una educación superior, y en tanto no se resuelva el problema de la educación elemental, poco se podrá hablar del impacto de la educación superior. Por el momento la educación superior sigue representando en Brasil una importante fuente de ascenso social y un cambio en la forma de vida de sus egresados, principalmente de quienes lo hacen en una institución pública.

En este punto es necesario identificar que los universitarios (profesores e investigadores) brasileños tienen salarios y prestaciones (como los fondos y edad para el retiro) a nivel de cualquier funcionario público, tan buenos que las universidades, con todo y defender su autonomía, de ninguna manera aceptan dejar de ser empleados de la federación. Incluso en Brasil se pueden observar vestigios de lo que alguna vez fue el ideal de universidad en América Latina: estudiantes volcados a la educación y la investigación; sistemas de tutorías (el estudiante es guiado por un profesor a lo largo de toda su formación), profesores y doctores con prestigio por pertenecer al ámbito académico; estudiantes universitarios que vislumbran un futuro promisorio.

Y es (¿era?)³⁰ posible un futuro promisorio en Brasil porque un estudiante de graduación de universidad pública podrá ser después un profesor de universidad y tendrá la seguridad de un salario otorgado por el gobierno, podrá jubilarse con máximo 25 años de trabajo con un salario incluso mayor al que percibía mientras estaba trabajando y, si lo desea, continuar percibiendo más recursos al emplearse en alguna institución privada que lo recibirá sin discusión. Intencionalmente se ha omitido mencionar que esta oportunidad no es para todos, pues del 13% del total que tiene acceso a la educación superior sólo el 25% va a una universidad pública (cifra que corresponde como al .5% de la población total de Brasil), y de ellos el 34.4% corresponde al 10% de los más ricos de la sociedad y el 12% a los sectores más pobres (Dias Sobrinho & Brito, 2008:490). Es decir, sólo un pequeño grupo de élite puede tener futuro promisorio al estar en una universidad pública.

³⁰ La duda es por el nuevo sistema de contratación de los funcionarios públicos que se pretende establecer a nivel nacional y del cual hasta ahora ha escapado el sector universitario.

4.5 El resultado de las políticas públicas

Uno de los aspectos del sistema brasileño que más impacta a primera vista es la organización del sistema educativo nacional y el apoyo real que se le está brindando a los estudios universitarios.

Indiscutiblemente en Brasil hay claridad en Brasil sobre el rumbo que tiene el país y las instituciones necesarias para ponerlo en marcha. En México no ocurre lo mismo, . Sin embargo en México las oportunidades (o la falta de ellas parecen estar mejor distribuidas).

Entre México y Brasil hay más coincidencias que divergencias en las políticas: hay preocupación por la calidad y la cobertura, aunque en diferente magnitud; se está buscando alcanzar las metas de las políticas públicas mediante estrategias de coacción; se está intentando ampliar la cobertura con instituciones particulares y tecnológicas principalmente.

Las consecuencias de seguir el proyecto de modernización dirigido por el Estado está resultando en el acatamiento a las reglas tanto por parte de los profesores como de los órganos de dirección de la Universidad: trabajo académico orientado a los lineamientos internacionales, sin considerar las necesidades de investigación de cada país y de cada región; división del trabajo académico en donde hay investigadores que incrementan sus bajos salarios con la publicación de artículos, la participación en revistas, seminarios, congresos, y docentes cercanos al estudiante cuyo salario sigue y seguirá estancado.

Hay otros aspectos que no están considerados por las políticas de ninguno de los países ni se han generado las discusiones académicas que impacten y lleven a modificar el estado de las cosas. Más aún, sin la atención conjunta de esos aspectos poco impacto real podrán tener las políticas educativas. Una de las cuestiones a las que nos referimos es la capacidad para absorber a los egresados de educación superior en sus áreas de especialidad y con salarios que representen la ventaja entre estudiar y no estudiar. La consecuencia de la falta de apertura de los espacios necesarios para la 'mente de obra' calificada redundará en la fuga de cerebros.

Otro de los aspectos que no se toma en consideración en las políticas públicas es la desigualdad de oportunidades generada por la capacidad financiera de los estudiantes, la información insuficiente y/o distorsionada sobre las carreras, así como la calidad y pertinencia de cada una de ellas; y, la oferta limitada de cursos.

Tanto por recursos como por mérito, los potenciales estudiantes del nivel superior están sujetos a competir de manera permanente, condicionados además por su situación económica y

racial. Aunque la “escolarización no sea el principal obstáculo para que los grupos sociales minoritarios experimenten mejores condiciones de vida, ella es ciertamente un instrumento importante para la disminución de jerarquías y asimetrías históricas, sociales, raciales, regionales, de género, de edad, de origen, étnica y cultural” (Mufarej, 2008:140).

Julio Rubio (2006:12), ex subsecretario de Educación Pública, considera que las políticas públicas tienen “un alto nivel de consistencia y continuidad en sus propósitos centrales: cobertura, calidad, pertinencia, diversificación, federalismo descentralizador, equidad, gestión, planeación, evaluación y coordinación; y sus instrumentos han sido perfeccionados a lo largo de veinte años para hacerlos cada vez más precisos y efectivos”. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) consideran que la educación en toda América Latina carece de calidad, pertinencia y equidad, contrario a la consideración del ex subsecretario Julio Rubio. Para la UNESCO, América Latina es la región más inequitativa del mundo y la distribución de la riqueza imposibilita la constitución de sociedades más integradas porque “las diferentes oportunidades educativas en función del nivel socioeconómico de los estudiantes y de otras condiciones de cultura y vulnerabilidad, está cuestionando la capacidad de la educación para romper el círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad social” (UNESCO-UNICEF, 2005:3).

Las dos afirmaciones son ciertas. En los últimos 10 años se han dado avances en la diversificación de Instituciones de Educación Superior, se ha incrementado la matrícula, se ha trabajado en la descentralización y la evaluación; sin embargo, como bien apuntan las dependencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el sistema es inequitativo y carente de la calidad y la pertinencia que demandan las sociedades contemporáneas.

La OCDE, en el *Panorama de la Educación 2011*, en la nota sobre México, señala que el desempleo en México no está relacionado con la educación.

No hay mayor diferencia, al menos para el desempeño educativo, entre una institución pública y una privada según destaca la OCDE (2011).

La situación es peor para las mujeres, quienes con grados académicos de maestría o doctorado tienen menos posibilidades de conseguir un empleo.

Deberíamos apuntalar que no se ha identificado la realidad social mexicana, y por lo tanto sobra decir que las medidas no están enfocadas a atender dicha realidad. De ser así, las demandas sociales estarían vinculadas, además de con la satisfacción de los requerimientos del mercado,

con aquellas situaciones que contribuyen al bienestar social porque “la educación es una palanca de desarrollo que permite no solamente incrementar el capital humano, sino también fortalecer la cohesión y justicia sociales, enriquece la cultura, pero sobre todo contribuye a consolidar la democracia y la identidad nacional basada en la diversidad cultural” (SEP-SES, 2009) y en la medida que las Instituciones de Educación Superior atienden tanto las necesidades sociales como las económicas, se incrementa la legitimidad de la universidad dado que “depende grandemente del reconocimiento que es capaz de generar en la sociedad, al constituirse como medio eficaz para facilitar el cumplimiento de ciertas aspiraciones, normas y valores que conforman parte del imaginario social” (Ibarra Colado, 2008:1).

CONCLUSIÓN

EDUCAR PARA EL DESEMPLEO

En este trabajo revisamos las políticas públicas para la educación superior en México y en Brasil a partir del constructo sociedades del conocimiento. Anotamos los motivos por los cuales el Estado ha ido abandonado cualquier injerencia económica, aun en áreas estratégicas para el país, y ha ido cedido su hegemonía a las empresas particulares. Describimos también que en la transformación del Estado, la educación superior ha sido llamada a cumplir nuevas funciones que favorezcan la productividad de las empresas. En términos generales se explica cómo el capitalismo busca poner a su disposición todos los sectores de la sociedad.

La globalización se extiende por todo el mundo imponiendo reglas a todos los países y colocando a los gobiernos como gerentes que aplican y vigilan el cumplimiento de los objetivos del capitalismo global. El comercio internacional, generado por la globalización, favorece a las empresas más poderosas y crea monopolios mundiales donde las mismas empresas proveen de servicios y productos a todos los países, homogeneizando las formas de vida y consumo. Los empleos y las formas de contratación se estandarizan; se incrementa el desempleo, la desigualdad social y la inequidad, fomentadas por el espíritu competitivo que promueve hacer más con menos; entre otras situaciones largas de enumerar.

En la globalización, el conocimiento se vende y adquiere como cualquier otra mercancía, y no se refiere al conocimiento *per se*, sino a su resultado: la innovación. Con el conocimiento bien aplicado se pueden obtener innovaciones que hacen que el consumo sea permanente y no se detenga en ningún momento la producción; tan pronto un producto comienza a perder su novedad, llega otro a reemplazarlo, porque la innovación, como otras mercancías, pierde valor “velozmente y es reemplazada por otras versiones ‘nuevas y mejoradas’ que pretenden tener nuevas características diferenciales, tan transitorias como las de los productos que acaban de ser desechados porque ya perdieron su momentáneo poder de seducción” (Bauman, 2007:30).

En este trabajo hemos presentado que la mejora en la calidad de vida de la población no está contemplada en las promesas del capitalismo global ni en las llamadas sociedades del conocimiento; de mejorar las condiciones de vida, tiene que ser por mérito individual en condiciones de alta desigualdad histórica porque los productos de la innovación son asequibles

sólo a quienes pueden pagar por ellos. Los empleos son limitados y con grados de especialización cada vez más alta, y para acceder a ellos el individuo precisa estar mejor preparado que muchos otros, pero tampoco la preparación es para todos porque tiene un costo económico o intelectual no disponible para cualquiera.

El mercado de la educación, por ejemplo, contempla al menos dos tipos de educación: una educación universitaria para los trabajadores del conocimiento –los que habrán de transformar el saber en innovaciones– y una educación técnica o tecnológica para quienes habrán de utilizar las herramientas que disminuyen los tiempos de producción y minimizan las pérdidas en el proceso productivo. Se supone que las personas elegirán una institución educativa y no otra porque considerarán las tasas de retorno de su inversión.

Dice Horkheimer en *Crítica de la razón instrumental* que “en la discusión, tanto científica como en la profana, se ha llegado al punto de ver por lo general en la razón, una facultad intelectual de coordinación cuya eficiencia puede ser aumentada mediante el uso metódico y la exclusión de factores no intelectuales tales como las emociones conscientes e inconscientes” (Horkheimer, 1969:21), el problema es que en “los tiempos modernos la razón ha desarrollado la tendencia a disolver su propio contenido objetivo” (Horkheimer:1969:25); los extremos, por una u otra circunstancia se juntan, y lo racional se vuelve irracional, o bien se racionaliza lo irracional. En México y en Brasil, las decisiones de gobierno se toman con base en indicadores racionalizados a nivel mundial, aunque las condiciones económico-políticas llevan a gobierno y gobernados a decidir en función de lo posible, y en ocasiones a legitimar irracionalidades.

En términos racionales, el desempleo y los bajos salarios se explican por la mala elección del individuo, pues decidió una carrera o una institución educativa que no le permite incorporarse al mercado laboral; es una elección ser pobre, porque el individuo es un capitalista en potencia, puede tener capital, capital intelectual, sólo necesita estar bien capacitado para integrarse al trabajo. En caso de que el individuo haya hecho una elección correcta y tenga el empleo, debe mostrar sus habilidades para ser considerado para un salario acorde a su nivel. En la misma lógica, los países dejan de ser pobres si apuestan por la educación y la capacitación; a mayor educación, mayor posibilidad de atraer a las empresas más competitivas internacionalmente, empresas que generarán empleos, productos, salarios, consumo.

Nuestra experiencia nos lleva a ver que para los estudiantes mexicanos seleccionar una universidad no es cuestión de lógica, sino de poder adquisitivo. Si el estudiante carece de

cualificación suficiente o no es mejor a otros aspirantes para ingresar a una universidad pública y/o no tiene los ingresos para incorporarse a una privada de prestigio, tendrá que acercarse a una institución nacionalmente conocida como “patito” o de “garaje”, a través de la cual puede obtener un diploma que le licencie en alguna carrera y podrá ejercerla sin mayor complicación (siempre y cuando la demanda por profesionistas exista). El salario es un asunto aparte porque no dependerá de manera directa de sus habilidades, sino de las relaciones que posea.

Ahora que si de obtener títulos se trata, podríamos hablar de una situación desventajosa para quienes estudian en las universidades públicas mexicanas pues en tanto que un estudiante de universidad pública tiene que pasar por 4 ó 5 años de clases más una tesis (que no siempre concluye) y luego 2 años de maestría más la tesis, se tornan hasta 9 años para recibir el grado de maestro. En tanto en las privadas un estudiante puede terminar sus estudios de licenciatura en 3 años y con 1 más obtener el título de maestro.

Aquella educación que en un primer momento estuvo diseñada para conservar y transmitir el saber desapareció; era una forma de preservar el conocimiento y contribuir a reconstruirlo. También desapareció el docente que tallaba la personalidad del alumno “como el escultor talla el mármol, para darle la forma que, en todos los tiempos se estimaba que debía ser justa, bella y buena, y por esas mismas razones, virtuosa y noble” (Bauman, 2007:32). En la actualidad ninguna de las dos premisas es aplicable: el conocimiento se transforma y pierde su ‘validez’ porque es contrastado y superado vertiginosamente. Bauman (2007:35) dirá: “en semejante mundo líquido toda sabiduría y todo conocimiento de cómo hacer algo sólo puede envejecer rápidamente y agotar súbitamente la ventaja que alguna vez ofreció” y la vida virtuosa no tiene más cabida en las empresas del neoliberalismo.

Estamos hablando de un capitalismo que privilegia el conocimiento, lo intangible en las personas que puede pasar a ser propiedad de las organizaciones con la propia aquiescencia de los sujetos porque para que la empresa pueda apropiarse de ese saber, necesita que el individuo esté en forma para generarlo y compartirlo, razón por la cual requiere que las Instituciones de Educación Superior estén en concordancia con la visión competitiva e incorporen el aprendizaje por competencias (para los estudiantes) y las técnicas gerenciales (para las instituciones). Si las IES entran en esa dinámica, la globalización y el neoliberalismo encuentran su andamiaje y legitimación.

Así, la educación se enfrenta al reto de proporcionar al individuo las características que se buscan en el empleado del mundo global. La cuestión es si las IES contribuirán en formar consumidores siempre insatisfechos producto de las innovaciones constantes, si van a proporcionar las herramientas al empleado para mantenerlo ligado al compromiso empresarial, y si van a fomentar usuarios impacientes que están siempre a la caza de los atajos, o ciudadanos capaces de elegir en función del bien social, incluso de su bien propio duradero.

Si revisamos los supuestos del capital humano y de las sociedades del conocimiento encontramos el camino para tener empleados desechables, rápidamente sustituibles. El empleado es una mercancía que pierde valor cada vez que un producto nuevo (otro empleado) aparece con características renovadas. El nuevo empleado sólo tendrá que demostrar que puede realizar lo que su antecesor y añadir valor a lo realizado, colocar su toque, innovar, plantear nuevas ideas, hasta que llegue otro que pueda hacer lo mismo que él y más. Al individuo globalizado le corresponde adquirir las habilidades para comportarse de manera que atraiga el favor de sus jefes y les despierte el interés por ‘comprar’ sus servicios, del mismo modo en que los demás productores y vendedores seducen a sus posibles clientes para que deseen las mercancías que ponen a la venta (Bauman, 2007:39), además que debe estar en constante cambio y actualización para no perder la gracia de sus empleadores.

A ese nuevo contexto educativo mundial, la universidad pública brasileña llega fortalecida, aunque sin participación representativa de los distintos grupos sociales, la mexicana llega debilitada y desacreditada. La fortaleza de la universidad brasileña es el resultado de veinte años de gobiernos militares, mismos que abrieron tempranamente el camino para la introducción del “neoliberalismo y sus consecuencias, notoriamente en el campo social. Esa preparación ocurrió a través de la desarticulación de la esfera pública, de la restricción de derechos y de la despolitización” (Silva & Franklin, 2006:199) de la sociedad y de las propias universidades. La universidad brasileña nació y se conformó por y para la élite sin llegar a realizar las actividades no oficiales de sus homólogas en América Latina.

Esta visión del mundo llegó con los dos periodos dictatoriales, primero con Getulio Vargas y luego con los Gobiernos Militares. Con Getulio Vargas se expulsó cualquier ideología socialista o contraria a la ideología capitalista, paralizando la politización de la gente, incluso la de los estudiantes. Vargas se encargó de expulsar posibles conflictos ideológicos, y la comunidad universitaria (mejor dicho sus financiadores) estaba más preocupada por imponer su concepción

del mundo, muy de derecha, por cierto, que por construir un modelo que atendiera a toda la población y no sólo a los grupos económicos más privilegiados. Si con Vargas hubo un ligero atisbo de esperanza para la masa trabajadora empobrecida, con los gobiernos militares la ultraderecha no permitió que se generara una propuesta de inclusión donde la gente tuviera acceso a la educación. Incluso las clases medias se vieron duramente reprimidas por los militares que protegían el capital estadounidense.

En la *Lei de Bases y Diretrizes da Educação Nacional* (LDBN, 1968) aparecen varias de las políticas actuales, como la oportunidad de estudiar en las universidades públicas gratuitas más prestigiosas a los estudiantes académicamente más destacados, cobertura masiva en las instituciones privadas de calidad y precios diversos para atender a una población heterogénea, vinculación con el sector productivo para formar a los trabajadores del sector industrial, entre otras relacionadas con las cuestiones laborales de los académicos y las prestaciones a los empresarios que decidan financiar la educación y la investigación.

Además del intenso trabajo realizado por los gobiernos militares para adoptar el neoliberalismo, y las privatizaciones hechas por el primer presidente democráticamente electo (Collor de Mello), Fernando Henrique Cardoso vino a intensificar las actividades de Brasil para subirse al carro de la globalización diseñado por los organismos internacionales. El éxito de las reformas parece obedecer a la capacidad que tuvo el ministro de la Reforma del Estado, Bresser-Pereira, para llamar a diversos sectores de la sociedad y plantearles en qué consistían el modelo impulsado por Cardoso. Uno de los sectores más activos fue el académico, particularmente el relacionado con las políticas públicas; en diversos documentos analizados, las reformas se asumen como propias, incluso permea una suerte de triunfalismo al decir que otros países, como China, Rusia, entre otros, han seguido ese rumbo; es decir, pareciera que en realidad la innovación proviene de Brasil y que casualmente coincide con lo que se está llevando a cabo en otros países o que esos otros países han tomado el ejemplo de Brasil.

Ya en 1968, Ribeiro señalaba la interferencia: “nadie ignora que una serie de órganos internacionales y nacionales de otros países tienen, hoy, ideas muy precisas sobre el tipo de universidad que nos conviene; sobre todo la investigación que debemos realizar y sobre la naturaleza de la enseñanza que debemos proporcionar” (Ribeiro, 1968:24). Docentes, estudiantes y administrativos conocen las deficiencias de las universidades y encuentran en propuestas externas una forma de cambiarla, incluso, encuentran que se pueden obtener recursos de esas

instituciones 'generosas' que "patrocinan investigaciones, envían especialistas solícitos en dar consejos y promueven conferencias interamericanas en las cuales la integración interuniversitaria atiende al mismo nivel de importancia que los problemas del mercado común o de la defensa continental" (Ribeiro, 1968:24). Sin embargo esos organismos internacionales solo cuidan los intereses de sus financiadores, tan pronto desapareció la 'amenaza comunista', la reforma del Estado se intensificó, iniciando con la reducción del aparato burocrático estatal y la adopción de técnicas gerenciales; mismo control, con menos burocracia, sin que haya posibilidad real de un movimiento social que impulse la transformación del sistema a uno más equitativo.

La liquidación de las empresas estatales, en combinación con el despido bien remunerado y con pocos años de trabajo de los empleados estatales en Brasil, ha favorecido la transición de empresas estatales a empresas privadas o semi-privadas. Todavía restan algunas dependencias del Estado, como las universidades, pero son ellas mismas las que van adoptando las técnicas gerenciales y poniendo a disposición de las empresas sus servicios, principalmente gracias a la legislación que les permite trabajar para las instituciones educativas y para cualquier empresa particular sin que se alteren sus contratos públicos. El investigador brasileño puede tener un salario por su desempeño académico en la universidad, y un salario de empleado en una empresa determinada (si su trabajo en la universidad sirve para los fines de la empresa); el descubrimiento o la innovación propuesta por el investigador puede ser explotada por el empresario que otorgó un salario al académico, sin pasar por trabas gubernamentales.

Ahora, como en la primera mitad del siglo XX, cuando surgieron las universidades en Brasil, no hay una propuesta pedagógica o ideológica surgida de las universidades, sino un acatamiento de los académicos a las disposiciones de los gobiernos, tanto porque no los perjudica de manera directa, como porque los beneficia directamente. Aparte, las demandas de los grupos académicos obedecen a posiciones políticas y económicas personales y de clase más que a necesidades sociales. La representatividad de la población está ausente ahora como en el pasado.

La diferencia principal de la andanada de reformas de la segunda mitad del siglo XX con las actuales está en la relación que guarda el Estado con las instituciones educativas. En aquel momento el Estado mantenía el control aun con el uso de la fuerza debido a la amenaza comunista que se ceñía sobre los pueblos latinoamericanos. Se dio pie en aquel entonces al corporativismo de estado y al uso de la fuerza pública para mantener el orden. Actualmente las políticas se mantienen porque hay una población sumamente estratificada por la condición

económica, los pobres (más del 50% de la población antes de la llegada de Lula da Silva a la presidencia) son tan pobres que no tienen representatividad en ningún movimiento social. La clase alta es poca y la distancia entre la clase media y baja permite a la primera mantener sus privilegios de clase casi sin modificación. Brasil tiene casi 50 años llevando a cabo políticas relacionadas con el modelo neoliberal, y es un caso representativo de las implicaciones de implementarlo en países dependientes con alta desigualdad económica.

Si volteamos entonces a ver a Brasil, su sistema exclusivo y excluyente lo hace tener uno de los mejores sistemas de educación superior en América Latina y refleja fielmente lo dicho por los organismos internacionales en torno a la educación Superior; es en Brasil donde el empleo para los egresados de la educación terciaria incrementa en un 91% para los hombres y un 82% para las mujeres, además de que sus ingresos se incrementan en más del 100%, según reporta la Nota para Brasil hecha por la OCDE en el 2009.

Lo que no menciona la Nota de la OCDE es la notoria exclusión que aún está presente en la sociedad brasileña. Negros y mulatos forman el 45% de la población y ganan menos que los blancos. Los estados del sur, habitados en gran medida por inmigrantes europeos, son de los más ricos, en tanto los estados del norte con mayoría de población indígena y negra son de los estados más pobres. Incluso Brasil es reconocido por ser uno de los países más desiguales del mundo donde el 10% de la población tiene ingresos superiores en un 47% al del 10% de la población más pobre. En 2010 el PIB se multiplicó en un 110%, con un ingreso semejante a países como Japón, Finlandia y Noruega, según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 2010), pero es el país más desigual en América Latina, el 6° en el mundo, solamente superado por 5 países de África (Namibia, Sierra Leona, Suazilandia, Botsuana y República Centroafricana).

Ahora bien, conviene abrir un paréntesis en el periodo presidencial de Lula da Silva. En cuatrienios anteriores, la población en condiciones de pobreza estaba por encima del 50%, con Lula da Silva el 19% de esa población mejoró su situación económica gracias a los programas asistencialistas; lo que nos lleva a otro paliativo sugerido y auspiciado por el Banco Mundial. Actualmente el 57% de los brasileños vive en una familia que recibe algún tipo de apoyo por parte del gobierno. Según estos datos del IBGE (2010), las condiciones de la gente pobre han mejorado gracias al apoyo recibido del gobierno, dando la razón a la implementación de programas asistencialistas mediante los cuales se reduce la presión de la desigualdad, aunque no se modifica la condición de pobreza de la gente.

En contraste con la situación social de la amplia mayoría, “Brasil desarrolló en los últimos cuarenta años un sistema de posgraduación e investigación que es considerado, de manera general, como de muy buena calidad, confirmando la tradición elitista del país, al invertir fuertemente en áreas de punta, pero sin conseguir atender de forma satisfactoria y amplia su población” (Schwartzman, 2005:15). Durante el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva se llevaron a cabo valiosos esfuerzos por dar oportunidad a grupos de jóvenes en desventaja, como el establecimiento de cuotas para permitir a la población afrodescendiente e indígena estudiar en las universidades públicas, de poseer la cualificación necesaria, y las becas a estudiantes ‘menos competentes’ en escuelas privadas (menos competentes porque no alcanzan el puntaje necesario para estar en una pública o porque no tienen el tiempo para dedicarlo por completo a los estudios). Con todo y las medidas implementadas por Lula da Silva, el problema educativo queda muy lejos de ser resuelto por el problema de la pobreza; “una cuarta parte de los jóvenes brasileños entre 12 y 24 años son tan pobres que no podrían mantenerse en una institución de educación superior, aunque ésta fuera gratuita” (Dias Sobrinho & Brito, 2008:494).

Podemos decir que cuando se mira hacia Brasil se puede visualizar un excelente ejemplo de lo que los organismos internacionales proponen para la educación superior en los países subdesarrollados: incrementar la cobertura con instituciones orientada hacia la formación de cuadros de trabajadores calificados, la cobertura mediante instituciones privadas y tecnológicas, así como una educación pública de élite orientada a la investigación básica; el estudiante de universidad pública no para sus estudios en la licenciatura, continúa estudiando porque existe la certeza de que finalizados los estudios y a mayor preparación, tendrá mejores ingresos, y es posible porque esta población aún es reducida.

Habría que continuar observando la situación de Brasil pues la Reforma Neoliberal del Estado llevada a cabo en ese país dista de otras Reformas en la región. Tanto Fernando Henrique Cardoso como Luiz Inácio Lula da Silva optaron por las organizaciones civiles, las llamadas OSCIP (Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público), para dar fuerza a las privatizaciones y hacer un uso racional de los recursos del Estado sin dejar todo en manos del sector empresarial, sino en organizaciones sociales constituidas sin fines lucrativos y con rendición de cuentas dado que los recursos económicos son proporcionados por el Estado. Habría que seguir a Brasil también en la apertura, aún reducida, de la educación a nuevos grupos sociales pues al incrementar la

competencia podría verse afectada la posibilidad de conseguir un empleo, y más todavía conseguir un empleo que supere en más del 100% el salario de trabajadores con menos años de estudio.

En México y en Brasil se redujo la inversión en actividades educativas y de investigación por parte del Estado, dejando que sean los particulares quienes se encarguen, ése es un factor para continuar con la dependencia económica de los productos primarios y de las empresas extranjeras. En 1994 en Brasil se destinaba el 0.91% del PIB y en el 2002 descendió hasta 0.64%, a pesar de eso, hubo un incremento “del 37% en las matrículas y una reducción de 5% en su cuerpo docente y de 21% en su cuadro de funcionarios, más allá de casi el congelamiento salarial de docentes y funcionarios técnico-administrativos” (Sguissardi, 2006:1030). Hay un notable desplazamiento de “la educación como bien público al capitalismo académico, de la formación humana e integral, a la capacitación técnica y profesional” (Dias Sobrinho & F. de Brito, 2008:504).

Aún con la reducción del gasto, la cantidad de dinero que se invierte por estudiante de nivel superior en Brasil es de 10,294; en México se invierten en promedio 6,462 dólares por estudiante de educación superior al año. Brasil produce 9,366 doctores al año, México 2,085 (cifra cubierta únicamente por la Universidad de Sao Paulo). Como se puede observar, la inversión por estudiante de educación superior en Brasil es alta, aunque los atendidos son pocos, lo cual permite contar con un reducido número de profesionistas bien capacitados que pueden ser convenientemente remunerados una vez que han concluido sus estudios. En México la inversión por estudiante es menor y mayor la cobertura, lo que beneficia y perjudica a los jóvenes; los beneficia porque se credencializan para acceder a los puestos laborales, les perjudica porque a mayor número de jóvenes con un título, se reduce la oportunidad de conseguir un empleo y/o un salario bien remunerado al terminar sus estudios.

En la percepción de los nuevos actores económicos y políticos, la universidad mexicana no está cumpliendo con la parte que le corresponde dentro del sistema: la formación de los creadores de conocimiento y los trabajadores de las empresas del siglo XXI; por el contrario, mucha política y poca economía es lo que la élite económica mira en la universidad pública (Levy, 2000:127). En México hay varios ejemplos de políticos que han expresado su desacuerdo con las universidades públicas y censuran los recursos públicos que les son destinados. Esas personas encuentran en las universidades públicas semilleros de inadaptados sociales con deficiencias académicas; consideran que es un desperdicio pagar con recursos públicos una educación deficiente.

La crítica a las instituciones públicas está vinculada con el gasto de los recursos que contrasta con los pocos espacios para los estudiantes y la rigidez del currículo que, a decir de los organismos internacionales, es de escasa utilidad para la economía en general y para el sector productivo en particular. Visto en un mínimo de complejidad, y sin la racionalidad simple de los políticos, debemos considerar que ni las universidades públicas ni las privadas proveen de los requerimientos del sector empresarial.

Autores como Gibbons consideran incluso que las universidades han perdido su exclusividad para generar conocimiento, dice él: “las universidades ya no son la fuente remota y el manantial de la invención y la creatividad. Ahora son *parte* de la solución y la identificación de problemas y de la intermediación estratégica que caracteriza a las industrias del conocimiento” (Gibbons, 1998:35), lo cual supone que la universidad como cualquier otra “empresa del conocimiento” necesita entrar en el mercado de la competitividad con otras instituciones no tradicionales en el área de la formación superior (Malagón Plata, 2005:10).

Visto de esa manera, la universidad pública mexicana enfrenta retos derivados de las políticas que ya la alcanzaron: la privatización y el adelgazamiento del Estado; la descentralización y desconcentración administrativas, la fiscalización del gasto público, la aplicación de incentivos para incrementar la productividad de los trabajadores y debilitar al corporativismo, y la incorporación de técnicas gerenciales. Estos hechos se reflejan en la necesidad de rediseñar la operación de sistemas y procedimientos académicos y administrativos, modificar las estructuras de las instituciones, modernizar los sistemas y procedimientos de gestión y diseñar la operación de sistemas automatizados de información y registro (Ibarra Colado, 2007:8-9).

Sin embargo, el protagonismo que llegó a tener la Universidad mexicana en algunos periodos del siglo XX le valió para construir un imaginario social donde se le vislumbra como un espacio democrático y democratizador de la sociedad, más allá de un espacio para formar a los trabajadores de la globalización. Las funciones que estuvo desarrollando fueron, además de la académica (que engloba la docencia, la investigación y la difusión de la cultura), las extraacadémicas que cumple en tanto institución social: “ideológica y socializadora; de selección y movilidad social; política, y económica” (Mendoza Rojas, 2001:13).

La universidad pública mexicana, más próxima que la de Brasil a las características de sus pares en América Latina, es débil en todas las funciones que desarrolló durante el siglo XX: ya no atiende a la élite nacional, ya no provee a los políticos del sistema, ya no es garantía de ascenso

social –ni siquiera lo es de obtener un trabajo bien remunerado– y el título de conciencia crítica de la sociedad se ve cuestionado cada vez con más frecuencia.

Las universidades se convirtieron en la antesala para el ingreso a la clase política; iban a la universidad para incorporarse al grupo en el gobierno, hasta que el sistema político no pudo asimilarlos a todos. Actualmente, la universidad pública se ha visto desplazada como formadora de los grupos políticos dirigentes del país; porque la ideología bajo la cual se forman los estudiantes de las instituciones públicas no coincide con los nuevos tiempos globales, “la nueva generación de tecnócratas en los gobiernos de orientación neoliberal va a tener otro origen y otra formación en universidades privadas de élite y en posgrados extranjeros” (Mendoza Rojas, 2001:230). El último presidente alumno de la UNAM fue Carlos Salinas de Gortari; su sucesor, Ernesto Zedillo, habría de ser del Instituto Politécnico Nacional. El siguiente mandatario fue Vicente Fox Quezada quien estudió en la Universidad Iberoamericana. La separación más drástica habrá de verse en el gabinete de Felipe Calderón, egresado de la Escuela Libre de Derecho; el gabinete de Calderón está conformado por egresados del ITAM, del Tec de Monterrey, de universidades particulares y posgrados en universidades estadounidenses.

Junto a la escasa minoría que lograba incorporarse al gobierno o al sector productivo, se erigía un grupo cada vez mayor de asalariados empobrecidos que más temprano que tarde comenzaron a exigir mejores salarios, aunque no por mucho tiempo, pues los líderes gremiales se encargaban de apaciguarlos; los trabajadores obtenían ciertas concesiones que de inmediato disminuían las confrontaciones. Los académicos, en tanto no sintieran amenazados sus privilegios, estaban en sus pequeñas trincheras de poder, distanciándose cada vez más de la idea de la universidad como defensora de los derechos de los grupos desfavorecidos.

Si en lo externo la universidad pública ha mostrado contradicciones, en el interior los conflictos son mayúsculos. En tanto los estudiantes buscaron participar en la dinámica de la vida social y política del país, la universidad encontró en sus académicos una de sus mayores paradojas pues lograron desplazar la centralidad del estudiante para posarla en ellos mismos. El estudiante tiene poco valor en las instituciones que se vienen conformando desde los años 70. En su contexto interno, lo que la universidad menos procura es redefinirse; busca, eso sí, el medio más adecuado de aplicar a sí misma una definición construida por el tiempo histórico y por un conjunto de ideas que se constituyen por la exclusión de todo aquello que la universidad ya instituyó y preservó como valor a lo largo de su historia (Silva & Franklin, 2006:198-199).

La indefinición de la comunidad académica en torno a los nuevos contextos sociales y económicos, nacionales e internacionales ha llevado a los gobiernos a cuestionar la pertinencia y la calidad que las Instituciones de Educación Superior ofrecen. Aunque “en realidad este argumento se ha utilizado con fines perversos para justificar la intervención estatal y empresarial con el ánimo de modernizar la universidad” (Malagón Plata, 2005, pág. 14) y adecuarla a los fines del capitalismo global. Cualquiera cosa que entiendan las autoridades por pertinencia, buscan adecuar a las universidades a la nueva realidad mundial a través de la evaluación, y es ésta el “instrumento para impulsar el proceso de modernización del sistema de educación superior, así como para llevar a cabo diversas innovaciones. Dichas transformaciones obedecen a criterios de evaluación, eficiencia y eficacia, los cuales coinciden con los lineamientos de los organismos internacionales” (Romo Beltrán, 2006:14).

El modelo educativo deseable para las sociedades del conocimiento es “un perfecto funcionalismo industrial al que hay que adaptar lo más perfectamente a nuestra juventud” (Steger, 1996). Sin embargo, la reflexión no se puede quedar únicamente en el rechazo al nuevo modelo y mirar nostálgicamente al pasado, principalmente al modelo alemán de von Humboldt porque cuando se mira hacia atrás suele mirarse de manera romántica sin considerar las implicaciones sociales que tuvo en su momento. Como dice Steger (1996:15), “aquella formación alemana engañó a los europeos y no valía tanto interés, y mucho menos tanta imitación y tanta asimilación competitiva” (Steger, 1996:15); era una educación integral sí, pero para las élites, no para la población en general. Tampoco podemos concentrarnos en mirar con añoranza los años en que la universidad mexicana era el trampolín para saltar al ambiente político, al académico o a la burocracia, porque son ambientes con opciones limitadas. Tampoco se trata de dar la mano al neoliberalismo y dar por natural la explotación del individuo con su propia complacencia. Necesitamos mirar al pasado y ver nuestro presente para asimilar la dependencia de Estados Unidos que arrastramos hace ya casi un siglo. Necesitamos ver que la mala imitación de modelos (económicos y educativos) no nos ha llevado a salir del subdesarrollo, por más que se diga que somos un país emergente (tal vez somos emergentes porque tenemos muchas emergencias).

Llevar a cabo transformaciones neoliberales en México sin un análisis de nuestras condiciones puede no ser lo más sensato. Hasta ahora lo que podemos observar es el resultado de las políticas públicas para la educación superior en México se encamina a producir egresados universitarios listos para engrosar las filas de desempleados. En primera instancia. Entre mayor

nivel de estudios también la dificultad para conseguir empleo se intensifica. Las empresas particulares no alcanzan a dar cabida a los licenciados, maestros y doctores de todas las áreas, ni las universidades ni el gobierno abren la oportunidad. Cada año egresan en promedio 3000 nuevos doctores en México, 50% de ellos se encuentra desempleado y sólo 3 de cada 100 consigue un empleo fijo y bien remunerado en el sector público, según Arturo Menchaca Rocha, presidente de la Academia Mexicana de Ciencias (2011).

De esta manera, las políticas públicas para la educación superior en los países subdesarrollados tienen un mismo origen: los negocios internacionales, por lo que al estudiarlas se debe prestar atención a la historia particular de cada país y su capacidad para ‘metabolizar’ los cambios (João dos Reis, 2002). Las Reformas estructurales son exitosas o caóticas según la historia de cada país; podríamos incluso estudiar segmentando a los países en aquellos que pasaron por dictaduras y aquellos que tuvieron gobiernos ‘democráticos’ donde la participación (politización) de la gente puede facilitar o dificultar la transición a una economía global. En México, evidentemente, está siendo conflictiva, aunque no por eso imposible.

En los dos países, las universidades públicas, caracterizadas por su sentido de autonomía, han representado una importante traba para las políticas de gobierno. En Brasil el obstáculo se da para permitir un mayor acceso a estudiantes (con lo que se limita el tamaño de la competencia), en México la problemática está vinculada con la atención a las necesidades de las empresas, como lo promueven las teorías sobre el capital humano, pues en términos generales no es bien vista la sumisión de las universidades a las empresas.

Sin embargo los cambios se van dando poco a poco gracias a los programas de incentivos que promueven la competencia entre docentes, la cercanía con las empresas, la selección de los estudiantes para mantener los estándares de calidad marcados por los sistemas de evaluación, situaciones que van generando la transformación de las universidades desde adentro.

En el mejor de los sentidos, la vigencia de la autonomía universitaria se halla en debate por el nuevo contexto “en el que se prescribe su responsabilidad en la rendición de cuentas ante la sociedad y el Estado, pero también su pertinencia para mantenerse inserta en la problemática y en la construcción del futuro del país” (Didriksson, 2004:36). Más que la protección de la propia estructura organizacional de las universidades, se resalta la inactividad de las universidades en la generación de una propuesta alternativa a la situación que actualmente vive el mundo, y más

concretamente los países de América latina. Esa conciencia crítica de los acontecimientos sociales parece difuminarse junto con las presiones por llenar formatos y completar el salario.

Los académicos de las universidades mexicanas, entre desconocimiento y descontento, se van ajustando a los sistemas de evaluación, al pago por mérito, y los mexicanos a la masificación mediante opciones de baja calidad; poco a poco se van adaptando a las nuevas condiciones hasta el punto en que “se van dejando invadir por el nuevo orden sin una reflexión más crítica de sus presupuestos. Lo que en principio era una mirada desconfiada y hasta de rechazo, comienza a hacer parte de la comprensión cotidiana sin muchos cuestionamientos, como una inevitable condición de supervivencia académica” (Da Cunha, 2003:100).

Las pocas voces opositoras claman por el pasado de participación y defensa social de la universidad pública mexicana, a veces ignorando que el paso del tiempo y los intereses de los actores fueron cambiando con el sistema. Pero así como no se puede decir que la universidad sirva para defender los derechos de la población, o de menos para protegerla del desconocimiento y falta de comprensión de los problemas, tampoco se puede decir que sólo sirve a los intereses de los propios académicos y grupos de poder dentro de la universidad. La universidad pública tiene la fortuna de ser tan diversa que en ella se barajan múltiples intereses que hacen posible pensar la transformación de la sociedad a partir de la universidad. Más que la transformación misma, los desafíos de la universidad se encuentran en combatir las posiciones creadas por el corporativismo de Estado, a través del cual el ejercicio del poder se ha desarrollado hace décadas.

¿Cómo ignorar que quienes tuvieron acceso a la educación superior encontraron que su saber podía ser utilizado para acceder a buenas condiciones de vida? Las condiciones en que se encuentran los países en América Latina están relacionadas con la forma en que han sido gobernados. Apunta Ribeiro: “realmente fue en nuestras universidades que se formó la mayor parte de los cuadros de la clase dominante que condujeron a América Latina por el camino de la desactualización histórica” (Ribeiro, 1968:15) y también ha sido en las universidades que se han formado los profesionales que han conducido a naciones como China, Japón, Cuba o Corea por la vía del progreso tecnológico y el progreso social.

La cuestión es asunto estrictamente político, como Rodrigues Dias (2003:818) señala: “sin duda, en tiempos de globalización, definir si la educación debe ser tratada como mercancía o como derecho es fundamental para el modelo de país que se quiere implantar. Tal vez en los países desarrollados sea factible poner a competir a los ciudadanos por los espacios educativos, tal

vez en esos países el empleo sea suficiente para la gran mayoría, probablemente también los salarios y la capacidad individual sirvan para mejorar las condiciones sociales, económicas y políticas del individuo, pero en países como México o como Brasil, separar al Estado de su obligación de proveer educación superior es un error dadas las desigualdades económicas, porque son éstas las que determinan quién tiene acceso al estudio y quién no, esto sin considerar que cuando la educación queda en manos privadas, se tiende a la consecución monetaria inmediata de los estudiantes y de las empresas educativas, y se dejan de lado las necesidades de investigación, tan útiles para el crecimiento sostenido del país.

Podríamos revisar otras economías y constatar que algunas cuestiones no están reñidas, como es el caso de la inversión en investigación. Estados Unidos, que se precia del libre mercado y de promotor de la democracia, designa el 2.68% de PIB a investigación, en tanto que en México se restringe al 0.35%; una cifra muy baja considerando que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM) recomiendan invertir entre 1 y 1.5% del PIB (La Jornada, 27 de diciembre del 2006). En Brasil y México el Estado confía en la buena voluntad de los empresarios para ocuparse de generar empleos e invertir en investigación, desestimando que éste no es el primer momento en que los empresarios tienen todo el apoyo, parecen ignorar que en tiempos pasados, durante la implementación del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, los empresarios regresaron nada a cambio.

En el caso mexicano las empresas de educación no proporcionan las condiciones para que los estudiantes participen en la dinámica económica y social que se sustenta en el conocimiento y mucho menos proporciona las herramientas para construir alternativas diferentes a las que preconiza el mundo neoliberal. El predominio de educación privada conlleva escasa o nula inversión en investigación y desarrollo.

La movilidad internacional de las empresas tampoco es un factor favorable a nuestros países. Las empresas que llegan traen consigo a su propio personal de confianza, a los gerentes de los cuales escribe Peter Drucker. Los empleos que pueden proporcionar a los locales tiene que ver con los servicios: administrativos, distribución de productos y atención al cliente.

Tendríamos que regresar al origen y revisar el proceso de elaboración de políticas públicas, donde tan importantes sean los procesos como las decisiones. Es necesario revisar (evaluar) los programas empleados para realizar la política pública, considerar que los programas se ocupan de

dar soluciones rápidas que “si bien controlan el síntoma, dejan intacta la raíz del problema” (May, 1993).

Desde la academia también tendría que surgir una propuesta tanto de política como educativa en la que se promueva una formación menos individualista, con mayor acento en la comprensión e interpretación de la realidad nacional y global.

Nosotros tendríamos que preguntarnos la posibilidad de vernos beneficiados con el crecimiento exponencial de las empresas nacionales y mucho más del crecimiento de las empresas internacionales. Preguntarnos hasta qué punto con mayor educación tenemos asegurado un trabajo, o si la formación a lo largo de la vida garantiza el empleo en un contexto nacional en el que las empresas prefieren contratar mano de obra inexperta porque pueden pagarles mucho menos que a una persona comprobadamente calificada. Incluso, tendríamos que preguntarnos si a mayor formación mejores salarios, y si éste no sería más bien un factor contraproducente pues la sobrecalificación en ciertas empresas resulta más un defecto que una virtud.

Tenemos que valorar que la política de competitividad, traída de los países desarrollados a las condiciones sociales y políticas de México y de Brasil pone en concurso la igualdad, y desencadena la exclusión de grupos históricamente vulnerables, sin tomar en consideración que “no se trata sólo de administrar sino de gobernar, es decir, de dar sentido al conjunto social” (Coraggio, 1996:14). El contrato social se mantiene porque así conviene a todas las partes, no debería ser un contrato a partir del cual se protegen a los grupos más poderosos y se somete a los más débiles con una promesa laboral difícil de llevar a cabo.

En México la deuda histórica con los trabajadores se encuentra en los salarios, y no interesa cuál sea su nivel de preparación académica. Una persona, aun teniendo todos los grados educativos, carece de certidumbre en sus ingresos y por ende al acceso a los bienes y servicios del capitalismo. Peor aún, las empresas son incapaces de asimilar la cantidad de técnicos y profesionales surgidos de la educación terciaria. Debemos tener bien claro que nuestra economía es dependiente y que la educación se ve inevitablemente afectada por el aparato productivo real, no el que quisiéramos tener porque

1. La dependencia trae como consecuencia que gran parte de las innovaciones o desarrollo de las fuerzas productivas se generen en la matriz de cada transnacional y no en México (por eso es que la formación profesional del técnico mexicano tiene que ver con el mantenimiento, a veces con la adaptación y casi nunca con el diseño de maquinaria);

2. La dependencia también trae como consecuencia que las trasnacionales, y también las empresas públicas y privadas mexicanas, ante la ausencia de departamentos técnicos de investigación y desarrollo, contraten fundamentalmente profesionistas para las áreas de servicios (contadores, abogados, agrónomos dedicados a tareas burocráticas, etc.) (Wences Reza, 1984:159).

El desarrollo científico y tecnológico está supeditado a los países del centro, principalmente por la insuficiencia en los recursos. Se espera que las empresas nacionales inviertan en investigación y tecnología, pero son escasas las que están interesadas en invertir, y si el gobierno no lo hace, la dependencia seguirá indefinidamente. Aún más, pocas son las empresas mexicanas y brasileñas que pueden competir en igualdad de condiciones con otras en el mundo, y lo pueden hacer de manera aislada, sin tomar en consideración el desarrollo nacional, porque “en México, uno de los planos donde se ha detectado mayor debilidad está determinado por la existencia de políticas desarticuladas y no alineadas a los objetivos de las políticas de ciencia y tecnología provenientes de otras áreas o secretarías” (Valenti Nigrini, G., 2008:23).

La principal crítica para el Estado mexicano es que ha ido disminuyendo su participación en la economía del país, desligándose del impulso, promoción y observancia de la educación como motor del desarrollo, como argumentan las teorías del capital humano. Y, aunque a través de las políticas públicas va impulsando cambios en las Instituciones de Educación Superior (IES), de manera general ha sido incapaz de construir un modelo que responda a las necesidades del país. Como apuntan Suárez y Muñoz (2004:25):

Los mexicanos vivimos en un escenario social y político cuyos espacios institucionales públicos están siendo derrumbados, para abrirle paso a la privatización y a la apertura económica. Sin embargo, la política estatal no ha dado muestra de estar atendiendo los aspectos esenciales de la protección que debe el Estado a los más débiles y al país en su conjunto, para que no sucumban frente al dominio de las corrientes globalizadoras.

El aspecto educativo, nodal en las transformaciones económicas mundiales carece de rumbo congruente en México y está llevando a problemas imposibles de erradicar en décadas. La privatización y la ampliación de la cobertura de la educación superior se encaminan a la generación de empleados que poco colaborarán en la generación de nuevos conocimientos en un

sistema incapaz de generar empleo para los profesionales que año con año egresan de las instituciones de nivel superior. La masificación educativa de un país que no promueve ni asegura la inversión estatal o particular genera exceso de trabajadores calificados que sólo egresan para engrosar las filas de los desempleados.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ANDES	<i>Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior</i> (Sindicato Nacional de Profesores de Institutos de Enseñanza Superior)
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAPES	<i>Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior</i> (Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior)
CCC	Consejo Consultivo de Ciencias
CCH	Colegio de Ciencias y Humanidades
CEESP	Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C.
CEFET	<i>Centro Federal de Educação Tecnológica</i> (Centro Federal de Educación Tecnológica)
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, A.C.
CENIDET	Centro Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico
CGUT	Coordinación General de Universidades Tecnológicas
CIEES	Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior
CIIDET	Centro Interdisciplinario de Investigación y Docencia en Educación Técnica
CINVESTAV	Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CLT	<i>Consolidação das Leis do Trabalho</i> (Consolidación de las leyes de Trabajo)
CNE	<i>Conselho Nacional de Educação</i> (Consejo Nacional de Educación)
CNPq	<i>Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico</i> (Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico)
COMIPEMS	Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAES	Consejo Nacional de Educación Superior
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica

CONAPCES	Consejo Nacional para la Planeación y Coordinación de la Educación Superior
COPAES	Consejo para la Acreditación de la Educación Superior
CRODE	Centros Regionales de Optimización y Desarrollo de Equipo
CUP	Coordinación de Universidades Politécnicas
DGB	Dirección General de Bachillerato
DGESPE	Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación
DGEST	Dirección General de Educación Superior Tecnológica
DGESU	Dirección General de Educación Superior Universitaria
DGETA	Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria
DGP	Dirección General de Profesiones
DGTI	Dirección General de Educación Tecnológica Industrial
DRAE	Diccionario de la Real Academia Española
ENADE	<i>Exame Nacional de Desempenho de Estudantes</i> (Examen Nacional de Desempeño de Estudiantes)
ENBA	Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía
ENC	<i>Exame Nacional de Cursos</i> (Examen Nacional de Cursos)
ENEM	<i>Exame Nacional do Ensino Médio</i> Examen Nacional para Estudiantes que concluyen la Enseñanza Media
ENP	Escuela Nacional Preparatoria
FFCL	<i>Faculdade de Filosofia Ciências e Letras</i> (Facultad de Filosofía, Ciencias y Letras)
FIES	<i>Financiamento ao Estudante do Ensino Superior</i> (Financiamiento al Estudiante de Educación Superior)
FIMPES	Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior
FIUPEA	Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales con Programas Evaluados y Acreditados
FOMES	Fondo para la Modernización de la Educación Superior
GERES	<i>Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior</i> Grupo Ejecutivo para la Reforma de la Enseñanza Superior
GRT	<i>Grupo de Trabalho da Reforma</i>

	Grupo de Trabajo de la Reforma Universitaria
I+D	Investigación y Desarrollo
ICT	Instituciones Científicas y Tecnológicas
IES	Instituciones de Educación Superior
IESALC	Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe
IFES	<i>Instituições Federais de Ensino Superior</i> (Instituciones Federales de Educación Superior)
IFET	<i>Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica</i> (Institutos Federales de Educación Ciencia y Tecnología)
INDA	Instituto Nacional del Derecho de Autor
INEGI	Instituto Nacional de Geografía e Informática
INEP	<i>Instituto Nacional de Estudos e Investigações Educativas Anísio Teixeira</i> (Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas)
IPES	Instituciones Particulares de Educación Superior
IPN	Instituto Politécnico Nacional
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
ITESM	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey
IWA	<i>International Workshop Agreement</i>
LDBN	<i>Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional</i> (Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional)
MARE	<i>Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado</i> (Ministerio de la Administración Federal y la Reforma del Estado)
MCT	<i>Ministério da Ciência e Tecnologia</i> (Ministerio de Ciencia y Tecnología)
MEC	<i>Ministério da Educação e Cultura</i> (Ministerio de Educación y Cultura)
NEP	Nueva Estructura Programática
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCE	Observatorio Ciudadano de la Educación
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCIP	<i>Organização da Sociedade Civil de Interesse Público</i> (Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público)
PAIUB	<i>Programa de Avaliação Institucional das Universidades</i> (Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas)
PAN	Partido Acción Nacional
PARU	<i>Programa de Avaliação da Reforma Universitária</i> (Programa de Evaluación de la Reforma Universitaria)
PPFN	Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional
PIB	Producto Interno Bruto
PIFI	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
PNAES	<i>Plano Nacional de Assistência Estudantil</i> (Plan Nacional de Asistencia Estudiantil)
PNP	Padrón Nacional de Posgrados
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROCAMPO	<i>Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo</i> (Programa de Apoyo a la Formación Superior en Licenciaturas sobre el Campo)
PROMAP	Programa de Modernización de la Administración Pública
PROMEPE	Programa de Mejoramiento del Profesorado de Educación Superior
PRONABES	Programa Nacional de Becas
PROUNI	<i>Programa Universidade Para Todos</i> (Programa Universidad para Todos)
PSE	Programa Sectorial de Educación
PUC	<i>Pontifícia Universidade Católica</i> (Pontificia Universidad Católica)
REUNI	<i>Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais</i> Programa de Apoyo a planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales

RICYT	Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología
RVOE	Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios
SAEB	<i>Sistema de Avaliação da Educação Básica</i> (Sistema de Evaluación para la Enseñanza Básica)
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEPT	Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica
SESB	Sistema de Educación Superior Brasileño
SESM	Sistema de Educación Superior Mexicano
SESU	<i>Secretaria de Educação Superior</i> (Secretaría de Educación Superior)
SIAFF	Sistema Integral de Administración Financiera Federal
SINAES	<i>Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior</i> (Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior)
SiSU	<i>Sistema de Seleção Unificada</i> (Sistema de Selección Unificado)
SNI	Sistema Nacional de Investigadores
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UAG	Universidad Autónoma de Guadalajara
UDF	<i>Universidade do Distrito Federal</i> (Universidad del Distrito Federal)
UF	<i>Universidades Federais</i> (Universidades Federales)
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICAMP	<i>Universidade Estadual de Campinas</i> (Universidad Estatal de Campinas)
UPN	Universidad Pedagógica Nacional
URJ	<i>Universidade do Rio de Janeiro</i> (Universidad de Río de Janeiro)
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> Agencia estadounidense para el Desarrollo Internacional

USP *Universidade de São Paulo*
(Universidad de São Paulo)

UT Universidades Tecnológicas

WEF *World Economic Forum*
Foro Económico Mundial

REFERENCIAS

- Acosta Silva, A. (2006). *Perspectivas del Debate a Veinte Años del Reporte a la Comisión Trilateral*. Recuperado el 20 de noviembre de 2010, de Gobernabilidad y Democracia: http://www.robertexto.com/archivo17/gobernab_democrac.htm#3
- Aguilar. (2007). "Educación o negocio, más universidades patito". *Revista del Consumidor*, 28-35.
- Aguilar. (2008). "Marco para el análisis de las políticas públicas". *Administración y ciudadanía*, 3 (22), 11-28.
- Albornoz, M. (1997). "La política científica y tecnológica en América Latina frente al desafío del pensamiento único". *Redes*, 4 (10), 95-115.
- Alcántara Santuario, A. (2009). "La conciencia crítica de la sociedad". *Campus Milenio* (343).
- Alves, L. R. (s.f.). *Cátedra Gestão de Cidades*. (U. M. Brasil, Ed.) Recuperado el 29 de Diciembre de 2009: <http://www.metodista.br/gestaodecidades/publicacoes/artigos/politicas-publicas-integradas-e-novos-governantes/>
- ANDES. (2007). *As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE sobre a educação superior*. Brasília, Distrito Federal: Cadernos Andes.
- ANUIES. (2006). *Consolidación y Avance de la Educación Superior en México, temas cruciales de la agenda*. Distrito Federal, México: ANUIES.
- Ayala Espino, J. (2002). *Fundamentos institucionales de mercado*. Distrito Federal: UNAM, DGAPA, Facultad de Economía.
- Banco Mundial. (1995). *El desarrollo en la práctica, la enseñanza superior*. Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.
- Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el Desarrollo Mundial, el Estado en un mundo en transformación*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2003). *Construir sociedades de conocimiento: nuevo reto para la educación terciaria*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2006). *Informe sobre el desarrollo mundial, 2007. El desarrollo y la próxima generación*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2008). *Governance Matters 2009, Worldwide Governance Indicator, 1996-2008*. Recuperado el 9 de julio de 2009 de <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

- Bauman, Z. (2007). *Los retos de la educación en la modernidad líquida*. Barcelona, España: Gedisa.
- Bensimón, E. M., & Bauman, G. (2004). "¿Aprenden las universidades de la rendición de cuentas?". En *La academia en Jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior*. (págs. 91-112). Distrito Federal, México: CRIM, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LIX legislatura.
- Becker, G. (1964). *Human Capital*. New York: Columbia University Press for the National Bureau of Economic Research.
- Bezaga Fernández, I. (1997). "El planteamiento estratégico en el ámbito público". En R. Bañón, & E. Carrillo, *La nueva administración pública* (págs. 105-123). Madrid: Alianza.
- Bittar, Ferreira de Oliveira & Morosini. (2008). *Educação superior no Brasil, 10 anos Pós LDB*. Brasília, D.F.: INEP, ANPed.
- Bonvecchio, C. (1991). *El mito de la Universidad*. D.F., México: Siglo XXI.
- Boys, Brennan, Henkel, John, & Kogan. (1988). *Higher education and the preparation for work*. London: Jessica Kingsley Publisher.
- Bresser Pereira, L. C. (1996). *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil - para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34.
- Bresser-Pereira, L. C. (2001). "Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social y republicano". *Revista do Serviço Público* (52), 5-24.
- Brunner, J. (2007). *Universidad y Sociedad en América Latina*. Veracruz, México: Universidad Veracruzana.
- Buendía Vázquez, A. (1997). "Políticas públicas. Enfoques y perspectivas". *IAPEM* (35).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2003). *Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración*. Distrito Federal, México.
- Camargo y Maués. (2008). "As mudanças no mundo do trabalho e a formação dos profissionais da educação no contexto da LDB: o currículo em questão". En *INEP, Educação Superior no Brasil, 10 anos Após LDB* (págs. 215-234). Brasília: INEP.
- Cánovas & Chávez. (2008). *Compendio de Pedagogía*. Ciudad de la Habana: Pueblo y educación.
- Cárdenas Guzmán, G. (11 de marzo de 2011). "Urge rejuvenecer a la ciencia mexicana", *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/cultura/65117.html> el 17 de abril de 2011.
- Camou, A. (2000). *Los desafíos de la gobernabilidad*. Distrito Federal, México: IIS-FLACSO.

- CAPES. (2010). *Ministério de Educação*. Recuperado el 11 de noviembre de 2010, de CAPES: <http://www.capes.gov.br/sobre-a-capes/historia-e-missao>.
- CCHS-CSIC. (2010). *Ranking Web de Universidades del Mundo*. Recuperado el 8 de abril de 2010, de http://www.webometrics.info/top100_continent_es.asp?cont=latin_america#top.
- CENEVAL. (2005). *La inteligencia colectiva de México, una estimación de los niveles de conocimiento de su población*. Distrito Federal, México: CENEVAL.
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C. (2005). *Perspectivas de crecimiento de la economía mexicana*. Recuperado el 10 de mayo de 2008 de <http://www.cce.org.mx/ceesp>.
- CEPAL. (2009). *La educación superior y el desarrollo económico en América Latina*. México: ONU.
- CEPAL-UNESCO. (1995). *Educação e conhecimento: eixo da transformação com equidade*. Brasília: IPEA.
- Chaparro, F. (2001). "Conocimiento, aprendizaje y capital social como motor de desarrollo". *Ciência da informação*, 30 (1).
- Chapela Castañares, G. (2008). "Las prioridades en educación, ciencia, tecnología e Innovación". En Valenti de Nigrini, *Ciencia, Tecnología e Innovación, hacia una Agenda de Política Pública* (págs. 27-36). Distrito Federal, México: Flacso.
- CLAD. (1998). "Una nueva gestión pública para América Latina". Recuperado el 19 de enero de 2010 de <http://www.bresserpereira.org.br/Documents%5CMARE%5CCLAD%5Cngpesp.pdf>
- CONACYT (2008). "Sistema Nacional de Investigadores". Recuperado el 29 de junio de 2008 de http://www.conacyt.mx/SNI/index_SNI.html.
- CONACYT. (2009). *Sistema Nacional de Investigadores*. Recuperado el 29 de junio de 2008, de CONACYT: http://www.conacyt.mx/SNI/index_SNI.html
- Congresso Nacional. (2000). *Plano Nacional de Educação*. Brasília.
- Constituição da República Federativa do Brasil. (1988).
- Coraggio, J. L. (3-6 de julio de 1996). "La agenda del desarrollo local". *Seminario de Desarrollo local, democracia y ciudadanía*. Montevideo, Uruguay.
- Cuadernos SES-UNAM. (2010). *Estrategias y políticas para construir la universidad que falta*. Ciudad Universitaria, México: Cuadernos SES-UNAM.
- Diario Oficial. (30 de diciembre de 2009). "ACUERDO número 526 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento del Profesorado". México.

- Dias Sobrinho, J. (2003). *Sala de Imprensa*. Recuperado el 14 de abril de 2009 de: http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/novembro2003/ju235pag06.html
- Dias Sobrinho, J. (2005). *Dilemas da Educação Superior no Mundo Globalizado. Sociedade do Conhecimento ou Economia do Conhecimento?* São Paulo: Casa do Psicólogo.
- Dias Sobrinho, J. (2007). "Evaluación de la Educación Superior en Brasil: políticas y prácticas". En *Revista Complutense de Educación*, vol. 18, Número 2, pp. 29-44.
- Dias Sobrinho, J., & Brito, M. R. (2008). La educación Superior en Brasil: principales tendencias y desafíos. *Revista da Avaliação da Educação Superior*, 2 (13), 487-507.
- Drucker, P. (1992). *The age of discontinuity: Guidelines to our changing society*. Transaction Publishing.
- Drucker, P. (1997). *Sociedade pos-capitalista*. São Paulo: Pioneira, Novos Ubrais.
- Dunn, W. (1981). Capítulo 3. "Una matriz para el análisis de políticas públicas". En *Análisis de políticas públicas: una introducción* (págs. 37-57). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc.
- Durham, E. (2005). "Educação superior, pública y provada (1808-2000)". En C. Brock, & S. Schwartzman, *Os desafios da educação no Brasil* (págs. 197-240). Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Durham, E. (14 de 09 de 2008). 'O modelo único é uma ilusão'. (M. Manir, Entrevistador) Caderno Alias.
- Dye, T. (1984). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Englewood Cliffs.
- Ibarra Colado, E. (2008). "Exigencias y desafíos de la organización y la gestión de la universidad: pasado político, mercados presentes, (im-) posibles futuros". *Documento presentado en el "Seminario Interinstitucional la Universidad en el México de Hoy"*. Distrito Federal, México: UNAM.
- Fernández Santillán, J. (2003). *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica*. Distrito Federal, México: Océano.
- Ferreira, et. al., (2008). *Educação superior no Brasil, 10 anos Pós LDB*. Brasilia, D.F.: INEP, ANPed.
- Flores Alonso, M. d. (2003). *Reforma del Estado y reforma administrativa*. Recuperado el 03 de noviembre de 2010, de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/reforma.pdf>.
- Fuentes Molinar, O. (1989). La educación superior en México y los escenarios de su desarrollo futuro. *Universidad futura*, 2-11.

- Fundação Joaquin Nabuco. (2002). Recuperado el 2 de junio de 2011, de Mudanças estruturais na Distribuição Etária Brasileira 1950-2050: <http://www.fundaj.gov.br/tpd/117a.html>.
- García Salord, S. (2009). *Seminario de Educación Superior*. Distrito Federal, México: Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM).
- Gibbons. (1998). *Pertinencia de la Educación Superior en el Siglo XXI*. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO.
- Gibbons y Johnston. (1974). "The role of science in technological innovation". *Research Policy*, 3 (3), 220-242.
- Gibbons, Limoges, Noworthy, Schwartzman, Scott y Trow. (1994). *The new production of knowledge*. London: Sage Publications.
- Gil Antón, Rojas, Gómez, & García. (2009). *Cobertura de la educación superior en México. Tendencias, retos y perspectivas*. Distrito Federal, México: ANUIES.
- Guerrero, O. (marzo de 2000). *Revista Digital Universitaria*. Recuperado el mayo de 2010, de <http://www.revista.unam.mx/vol.0/art1/admi.html>.
- Guerrero, O. (2003). "¿Nueva gerencia pública: gobierno sin política?" *Revista Venezolana de Gerencia*, 8, 379-395.
- Hermida, J. F. (2007). "Acciones afirmativas e inclusión educacional en Brasil". En F. López Segrera, *Escenarios mundiales de la educación superior. Análisis global y estudios de caso* (págs. 193-228). Argentina: Clacso.
- Horkheimer, M. (1969). *Crítica de la razón instrumental*. Buenos Aires: Sur.
- Ianni, O. (1996). *Teorías de la globalización*. Distrito Federal, México: Siglo XXI, CEIICH-UNAM.
- Ibarra Colado, E. (2007). "Exigencias y desafíos de la organización y la gestión de la universidad: pasado político, mercados presentes, (im-)posibles futuros". Distrito Federal, México.
- Ibarra Colado, E. (2011). "Paradojas de la deshomologación a 22 años de distancia". *Laboratorio de Análisis Institucional del Sistema Universitario Mexicano*.
- IBGE. (2010). "Censo 2010". Recuperado el 10 de septiembre de 2011 de <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>.
- IESALC-UNESCO. (2006). *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la Educación Superior*. Caracas, Venezuela: IESALC-UNESCO
- INEGI. (2011). *Cuéntame*. Recuperado el 02 de 06 de 2011, de <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>.

- INEP. (2007). "Censo Escolar de Educación Básica". Recuperado el 12 de abril de 2009 de <http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/censo/escolar>.
- Jiménez Guzmán, R., & Bailleres Helguera, E. (1999). "Las políticas públicas, gerencia y gestión modernas: ¿panaceas de racionalidad y eficiencia o nuevas tecnologías de gobierno?". México.
- Jones, C. (1984). *An introduction to the study of Public Policy*. Monterey, California: Publishing Co.
- Kay, C. (1998). "Estructuralismo y teoría de la dependencia en el periodo neoliberal". *Nueva Sociedad* (158), 100-119.
- Leal, G. (5 de enero de 2008). "SEP-Copaes: ¿evaluaciones compulsivas sin impacto?" *La Jornada* [Electrónico] Recuperado el 13 de julio de 2011 de <http://www.jornada.unam.mx/2008/01/05/index.php?section=opinion&article=014a1pol>.
- León Portilla, M. (01 de junio de 2010). "León Portilla lamenta existencia de las universidades "patito"". *El informador* [Electrónico]. Recuperado el 13 de julio de 2011 de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2010/206100/6/leon-portilla-lamenta-existencia-de-las-universidades-patito.htm>.
- Levy, D. (2000). *La educación superior y el Estado en Latinoamérica*. México: UNAM, CESU, PORRÚA.
- Lerner Sigal, B. (2003). "Educación, mercado y Banco Mundial", en *Las ciencias sociales, universidad y sociedad*. Distrito Federal, México: UNAM (DGEP, PPCP y S, FCPyS, IIS, CISAN, CRIM, ENEPA).
- Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración. (2003). Oficina de la Presidencia, México.
- Lijphart, A. (2008). "Política comparada y método comparado". *Revista Latinoamericana de Política Comparada* (1), 215-242.
- Lindblom, C. (1959). "The science of muddling through. *Public Administration Review* , 19, 79-83.
- Lindblom, C. (1980). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Distrito Federal, México: Porrúa.
- Magalhães Castro, M. (2005). 'Estado e mercado na regulação da educação superior'. En C. Brock, & S. Simon, *Os desafios da educação no Brasil* (págs. 241-283). Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

- Malagón Plata, L. (2005). "Cambios y conflictos en los discursos político-pedagógicos sobre la universidad". *Archivos analíticos de políticas educativas*, 13 (22).
- MARE. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Obtenido de www.mare.gov.br.
- MARE. (1997). *A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais: Síntese & Respostas a Dúvidas mais Comuns*. Brasília, D.F.: MARE.
- Márquez Jiménez, A. (2004). "Calidad de la educación superior en México". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9 (21), 477-500.
- Mattos, M. (Septiembre de 2006). "O relatório do general Meira Mattos em 1968: a educação superior e repressão ao movimento estudantil no Brasil". (O. Machado, Entrevistador).
- May, P. (1993). "Claves para diseñar opciones de políticas". Publicado originalmente con el título "Hints for Crafting Alternatives", en *Policy Analysis*, vol. 7, No. 2, 1981. Traducción al español de Graciela Bellón Pérez. Aguilar V., L.F. Problemas públicos y agenda de gobierno. Tercera antología. México: Porrúa.
- Mayntz, R. (2001). "El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21, p. 1-8.
- Mendoza Rojas, J. (2001). *Los conflictos de la UNAM en el siglo XX*. Distrito Federal, México: CESU (UNAM), Plaza y Valdés.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (1997). *A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais: Síntese & Respostas a Dúvidas mais Comuns*. Brasília, D.F.: MARE.
- Ministério da educação. (2007). *O Plano do Desenvolvimento da Educação: Razões, Principios y Programas*. Brasília: Ministerio de Educación.
- Ministério da educação. (2009). *Resumo técnico, censo da educação superior 2007*. Brasília, D.F.: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- Moura Castro, C. (2004). "Ha novos rumos para a educação no Brasil?". En R. V. Albuquerque, *Novo Modelo de Educação para o Brasil* (págs. 105-120). Rio de Janeiro: José Olympio.
- Mufarej, B. (2008). "Políticas de ações afirmativas para a Educação Superior no Brasil: da intenção a realidade". En *Educação Superior no Brasil, 10 anos Pós LDB* (págs. 137-162). Brasília, D.F.: INEP, ANDep.
- Notimex. (18 de Mayo de 2010). *Avanza México en cobertura de educación superior: Tuirán*. Recuperado el 07 de noviembre de 2010, de NTRZacatecas:

<http://ntrzacatecas.com/noticias/mexico/2010/05/18/avanza-mexico-en-cobertura-de-educacion-superior-tuiran/>.

- Nunes, E. (2007). "Desafío estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro". *Revista de Administração pública*, 103-147.
- Nuñez Jover, Félix Montalvo, L., & Pérez Ones, I. (2006). "La gestión del conocimiento, la ciencia, la tecnología y la innovación en la nueva universidad: una aproximación conceptual". En C. d. Autores, *La nueva universidad cubana y su contribución a la universalización del conocimiento* (págs. 5-20). Habana: Félix Varela.
- OCDE. (1984). *Industry and university. New Forms of Co-operation and communication*. Francia: OCDE.
- OCDE. (1996). *The knowledge-based economy*. París: OCDE.
- OECD. (2008). *Panorama de la Educación 2008. Nota informativa de la OCDE para México*. Recuperado el 05 de noviembre de 2010, de OECD: www.oecd.org/edu/eag2008.
- OCDE. (2009). *Education at a Glance*. París: OCDE.
- ONU. (2004). "Cumbre mundial sobre la sociedad de la información". Recuperado el 29 de noviembre de 2007, de *¿Por qué una cumbre sobre la sociedad de la información?:* <http://www.itu.int/wsis/basic/faqs.asp?lang=e>
- Ordorika Sacristán, I. (2001). Aproximaciones teóricas para el análisis del conflicto y el poder de la educación superior. *Perfiles Educativos*, XXIII (91), 77-96.
- Ordorika Sacristán, I. (2004). "El mercado de la academia". En *La academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México* (págs. 35-74). Distrito Federal, México: CRIM, UNAM, Miguel Angel Porrúa, Cámara de Diputados LIX legislatura.
- Pazos, L. (31 de marzo de 2011). "Las escuelas privadas son públicas", en Universidad Pedagógica Nacional. Recuperado el 08 de abril de 2011 de <http://uupn.upn.mx/anuario/index.php/noticias-educativas/2011/638-imagen-de-zacatecas/30366-las-escuelas-privadas-son-publicas.html>.
- Pelegrini y Barros Lara (2007). "As reformas de ensino superior no Estado militar e no Estado neoconservador brasileiro: limites y perspectivas". *Revista HISTEDBR-On Line*, Campinas, No. 25, pág. 156.
- Peters, B. Guy. (2005). "Gobernanza y Burocracia Pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?". En *Foro Internacional*, Vol. XLV, Núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp. 585-598. El Colegio de México. México.

Porter, M. (1990). *The competitive advantage of nations*. New York: Macmillan, Inc.

Presidência da República. (1934). Decreto de Lei 6.283. Brasília.

Presidência da República. (1968). Decreto de Lei 477. Brasília.

Presidência da República. (1968). Lei 5.540. Brasília.

Presidência da República. (1969). Decreto de Lei 869. Brasília.

Presidência da República. (1990). Lei 9.790. Brasília.

Presidência da República. (1996). LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei 9.394. Brasília.

Presidência da República. (2004). Decreto de Lei 5.224. Brasília.

Presidência da República. (2004). Lei de Incentivos à inovação e à pesquisa científica tecnológica (10.973). Brasília.

Presidência da República. (2007). Decreto de Lei 6.096. Brasília.

Presidência da República. (2008). Lei 11.738. Brasília.

Presidência da República. (2008). Lei 11.892. Brasília.

Presidencia de la República. (2004). *Decreto No. 5.224*. Brazilia.

Presidencia de la República. (29 de 12 de 2008). Lei N° 11.892. Brasilia.

PROMEP. (2010). *Secretaría de Educación Pública*. Recuperado el 30 de octubre de 2010, de Subsecretaría de Educación Superior: <http://promep.sep.gob.mx/>.

PRONABES. (2010). *PRONABES*. Recuperado el 07 de noviembre de 2010, de Secretaría de Educación Pública: <http://pronabes.sep.gob.mx/index.html>.

RAE. (2009). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*.

Reis Silva, J. (2002). *Reforma do Estado e da educação*. São Paulo: Xamã.

Reis Silva & Sguissardi. (1999). *Novas faces da educação superior no Brasil*. Bragança Paulista: EDUSF.

REUNI. (2007). *Reestruturação e expansão das universidades federais. Diretrizes gerais*. Brasilia.

Ribeiro, D. (1968). *A universidade Necessária*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- RICYT-UNESCO. (2006). *Redes de conocimiento, construcción, dinámica y gestión*. Recuperado el 13 de diciembre de 2008, de <http://www2.rieyt.org/docs/libroRC2006/libroRC2006.pdf>.
- Rodrigues Dias, M. (2003). "Comercialização no ensino superior: é possível manter a ideia de bem público? *Educação e Sociedade*, 24, 817-838.
- Romão, J. E. (2008). Globalização e reforma educacional no Brasil (1985-2005). *Revista Iberoamericana de Educación* (48), 111-127.
- Romo Beltrán, R.M. (2006). "Políticas públicas, académicos e interdisciplina". En *Revista de Educación y Desarrollo*. 5, pp. 13-20.
- Roquete de Macedo, A., et.al. (2005). "Educação Superior no Século XXI e a Reforma Universitária Brasileira". Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v.13, No. 47, Enero de 2005, pp. 127 a 148.
- Rubio Oca, J. (2006). *La política educativa y la educación superior en México, 1995-2006: un balance*. Distrito Federal, México: SEP, FCE.
- Ruiz, C. (1999). Dwight Waldo: un clásico de la administración pública norteamericana. En J. d. (Coord), *Textos clásicos comentados para un fin de siglo en materia de filosofía política y administración pública* (págs. 311-330). Distrito Federal, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- Schugurensky, D. (1998). "La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heterónomo?". En Alcántara & Torres, *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo* (págs. 118-149). Distrito Federal, México: Siglo XXI.
- Schultz, T. (1973). *O capital humano. Investimentos em educacao e pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Schwartzman, S. (2005). Os desafios da educação no Brasil. En C. Brock, & S. Schwartzman, *Os desafios da educação no Brasil* (págs. 9-51). Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Schwartzman, S. (2006). A universidade primeira do Brasil: entre intelligentsia, padrão internacional e inclusão social. *Estudos Avançados*, 160-188.
- Secretaría de Educación Pública. (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2009*. Distrito Federal, México: SEP.
- Secretaría de Educación Pública. (2008). *La educación superior en México: perspectivas para su desarrollo y financiamiento*. Distrito Federal, México: Subsecretaría de Educación Superior.

- Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Superior (2009). Disponible en <http://ses4.sep.gob.mx/index.jsp>.
- Secretaría de Educación Pública. (2010). *Subsecretaría de Educación Superior*. Recuperado el 12 de octubre de 2010, de <http://www.ses.sep.gob.mx/wb/ses>.
- SEP-SES. (2010). Obtenido de Atribuciones de la Subsecretaría de Educación Superior: http://ses4.sep.gob.mx/wb/ses/atribuciones_de_la_ses.
- SES-SEP. (2010). *Coordinación de Universidades Politécnicas*. Recuperado el 4 de noviembre de 2010, de <http://politecnicas.sep.gob.mx/ModeloEducativo.html>
- Sguissardi, V. (2006). "Reforma universitária no Brasil-1995-2006: precária trajetória e incerto futuro". *Educação e Sociedade*, 27, 1021-1056.
- Sguissardi, & Dos reis Silva Júnior. (2009). *Trabalho intensificado nas federais. Pós-graduação e produtivíssimo acadêmico*. São Paulo: Xama.
- Sicsú & Bolaño. (2004). "Economia do conhecimento e desenvolvimento regional". *Disertación*. Botucatu, São Paulo, Brasil.
- Silva Franklin, L. (2006). "Universidade: a idéia ea hostória. *Estudos Avançados*, 20 (56).
- Sousa Santos de, B. (2002). "As tensões da modernidade". En red de derechos humanos, [En línea] Recuperado el 28 de febrero de 2009 de <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura4.html#2>.
- Sousa, P. R. (2005). *A Revolução Gerenciada. Educação no Brasil 1995-2002*. São Paulo: Prentice Hall.
- Steger, H. A. (1996). La formación humanística en la sociedad industrial moderna. En R. Marsiske, *Desafíos de la universidad contemporánea* (págs. 15-43). Distrito Federal, México: UNAM.
- Suárez Sosaya, & Muñoz. (2004). "Ruptura de la institucionalidad universitaria". En *La academia en Jaque, perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México* (págs. 25-33). Distrito Federal, México: CRIM, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LIX legislatura.
- Tandom, R. (2009). "In search of relevance: higher education for participatory research and sustainable development" en *Public responsibility for higher education*. UNESCO.
- The World Bank. (1998). *The financing and Management of Higher Education: A status Report on Worldwide Reforms*. París: The World Bank.

- Tilak. (2009). Higher education: a public good or a commodity for trade? Commitment to higher education or commitment of higher education to trade. En *Public Responsibility for Higher Education* (págs. 14-41). UNESCO.
- Torre Gamboa, M. (2004). *Del humanismo a la competitividad*. Distrito Federal: UNAM.
- Tünnermann Bernheim, C. (2008). *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba: 1918-2008*. Buenos Aires: CLACSO.
- Tünnermann Bernheim, C. (2005). *Perspectivas de la Universidad Pública en América Latina*. Puebla: BUAP.
- UNAM. (2011). *Portal de Estadística Universitaria*. Recuperado el 28 de febrero de 2011, de <http://www.estadistica.unam.mx/indicadores/>
- UNESCO. (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento*. Francia: UNESCO.
- UNESCO-IESALC. (2006). *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005, la metamorfosis de la educación superior*. Caracas: Editorial Metrópolis, C.A.
- UNESCO, CRESALC, MESC. (1996). "Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias Para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe". La Habana, Cuba: UNESCO, CRESALC, Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba.
- UNESCO-UNICEF. (12 de diciembre de 2005). Recuperado el 18 de 06 de 2010, de "La educación como bien público y estratégico": http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/La_educacion_como_bien_publico_estrategico_encuentro_regional_unesco_unicef_2005.pdf.
- Valenti Nigrini, G. (2008). *Ciencia, tecnología e innovación. Hacia una agenda de política pública*. Distrito Federal, México: Flacso.
- Varela Barrios, E. (2005). "Dimensiones actuales de lo público. A propósito de las interrelaciones entre Estado, Management y Sociedad". (U. d. Norte, Ed.) *Pensamiento & gestión* , 18, 37-68.
- Webometrics. (2010). *Ranking Web of World Universities*. Recuperado el 14 de octubre 2010: http://www.webometrics.info/top100_continent.asp?cont=latin_america.
- Wences Reza, R. (1984). *La universidad en la historia de México*. Distrito Federal, México: UAG, UAZ.
- Williamson, J. (1990). "What Washington Means by Policy Reform". En *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Peterson Institute for International Economics .

- Williamson, J. (2003). "¿Un nuevo consenso?", en *BIDAmérica*, Revista Del Banco Interamericano de Desarrollo. [En línea]. Recuperado el 10 de marzo de 2009 de <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?&thisid=2230&articlepreview=0&>
- World Economic Forum. (2008). *The global competitiveness report 2008-2009*. New York: WEF, Inc.
- World Economic Forum. (2010). *The global competitiveness report 2010-2011*. Geneva, Switzerland: WEF.
- Zapata Schaffeld, F. (2004). "¿Democratización o rearticulación del corporativismo? El caso de México". *Política*, 13-40.