

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN 2001-2006: LA LECTURA DE LA RELACIÓN UNIVERSIDAD-ESTADO

MARÍA RUTH
VARGAS LEYVA*

Resumen

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 reflexiona sobre la relación Universidad-Estado por medio de políticas educativas y las instancias mediadoras que instrumentan tales políticas: la transición de un Estado planificador a un Estado evaluador para la asignación de recursos; en la legitimación de las políticas del Estado, la Universidad pasó de ser un asunto de interés político a un asunto de carácter financiero y estratégico. Si bien ésta se ve obligada a responder a esta nueva relación, el logro de los objetivos estratégicos para la educación superior encuentra limitaciones estructurales, coyunturales e institucionales para alcanzar sus metas, así como otros que se derivan de las imprecisiones y ambigüedades presentes en dicho programa.

Palabras clave: planeación, políticas públicas, educación superior.

Abstract

The 2001 – 2006 National Education Program suggests the expansion of coverage with equity, with an offering of good quality higher education and integration, coordination and management of the higher education system. This paper reflects on the University-State relationship on these strategic objectives. It states that higher education is one of the most important tools available to define the University – State relationship through education policies and policy issuing mediation entities; transition from a planning to an assessing State for resource allocation purposes. It also reflects on the policy legitimization context of the State and the transition of the University from an issue of political interest into a financial and strategic issue. Even though the University must respond to this new relationship, the achievement of strategic objectives for higher education encounters structural and institutional limitations as well as adverse circumstances to reach its goals, together with other limiting factors derived from the lack of precision and the ambiguity present in the National Education Program.

Key words: planning, public policies, higher education.

* Instituto Tecnológico
de Tijuana.
Correo-e: rvargas@galgo.
tectijuana.mx

Introducción

El movimiento a la planeación de la educación superior, en el ámbito internacional, es el resultado de profundos cambios que han transformado la sociedad contemporánea en todos sus ordenes, se relacionan con las transformaciones de la economía, con las nuevas formas de producción, con la globalización e independencia mundial, con una sociedad más plural y democrática, con el valor estratégico del conocimiento y de la información que han dado lugar a la emergencia de la sociedad del conocimiento, pero también con la pérdida del monopolio de los espacios de producción del saber y la sobrecarga de demandas en el nuevo contexto de la globalización, que ponen en cuestión la tradicional hegemonía y legitimidad de la universidad. La Conferencia Mundial sobre la Educación organizada por la UNESCO en 1998, asume que no puede entenderse a la educación superior sin tener como referente este contexto de transición mundial nacional.

Si la planificación educativa se justificó en el pasado por las demandas de recursos humanos e infraestructura derivados del continuo crecimiento de la población en edad universitaria y la presión que ejercía sobre el sistema educativo, utilizando técnicas de planeación a largo plazo para proyectar el crecimiento de la matrícula, la planificación de los sistemas educativos opera en un contexto impredecible de cambios que le lleva no al intento de bosquejar el futuro, sino a adaptaciones continuas a las nuevas condiciones en un sistema flexible y dinámico, con una estrategia central en mente. En el ámbito internacional, la planeación de los sistemas educativos se relaciona con la toma de conciencia de la importancia fundamental que este tipo de educación reviste para el desarrollo social y económico, con base en la igualdad de oportunidades. El Estado atendiendo la educación superior como un servicio público que se caracteriza por mantener sus tradicionales funciones sustantivas y asumir nuevas funciones.

Las dificultades para la planeación de la edu-

cación superior en México son varias, ANUIES (1999) señala una de ellas: la desvinculación que actualmente existe entre la planeación económica del país y sus regiones. Otra es el desajuste entre las demandas de los mercados laborales y la formación profesional que ofrecen las instituciones; una más es la ausencia de información cuantitativa y cualitativa, agregada y desagregada, al nivel regional y local, con relación al crecimiento de los sectores económicos, de manera que se conozca su prospectiva, sus demandas profesionales actuales y a mediano plazo, los niveles formativos de esta demanda, y las competencias laborales requeridas. La información anterior refiere, como señala Pedró (1993), a la imposibilidad de regir el sistema educativo, en lo que al ámbito de la profesionalización se refiere, a espaldas de los agentes económicos.

Este documento aporta una reflexión sobre la relación Universidad-Estado, con relación a los objetivos estratégicos ampliación de la cobertura con equidad, educación superior de buena calidad, e integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior, que plantea el Programa Nacional de Educación 2001-2006. La primera hipótesis de la que se parte en este trabajo plantea que la planeación de la educación superior es uno de los instrumentos más importantes que, redefine la relación Universidad-Estado, por medio de políticas educativas y las instancias mediadoras que instrumentan tales políticas. Como segunda hipótesis se plantea la transición de un Estado planificador a un estado evaluador para la asignación de recursos. Una tercera hipótesis es que en la legitimación de las políticas del Estado, la universidad paso de ser un asunto de interés político a un asunto de carácter financiero y estratégico. Si bien la universidad se ve obligada a responder a esta nueva relación, el logro de los objetivos estratégicos para la educación superior encuentra limitaciones estructurales, coyunturales e institucionales para alcanzar sus metas, así otros que se derivan de las imprecisiones y ambigüedades presentes en el Programa Nacional de Educación (PNE).

La relación Universidad-Estado

En la última década, se ha dado una reflexión en torno a la relación Universidad-Estado (Neave, 1990; Martínez Rizo, 1993; Kent, 1994; Padua, 1994; Topete, 1995; Krotch, 1996, Acosta, 2000); hay consenso que en el contexto marcado por la crisis económica que requirió reformular el papel del Estado y el papel de la educación en la sociedad, se estableció un marco para la nueva relación con las instituciones de educación superior, y se dio la reducción del gasto público en educación que tiene que competir con otras prioridades.

En la redefinición de la nueva relación, el Estado sigue siendo el principal proveedor de educación, es, a la vez, el rector del sistema y lo organiza en sus diversas modalidades y niveles, supervisa y controla su funcionamiento y es responsable de la certificación, acreditación y homologación de títulos. Pero en la nueva concepción sobre el papel del Estado en la provisión de servicios públicos, el cambio, particularmente con relación al sistema de educación superior, apunta a una tendencia predominante en el mundo que consiste en descentralizar el poder estatal acompañado de la creación de instancias de mediación de las relaciones entre la Universidad y el Estado.

En el caso de México son evidentes, en las últimas dos décadas, cambios en las formas de intervención gubernamental en la educación superior; partió de la definición de políticas en el marco del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, se concreta en el establecimiento de un marco para las relaciones entre el Estado y las universidades públicas, y sustituyó lo que Acosta (2000) denomina *un patrocinio estatal benigno* por la construcción de un sistema de incentivos y restricciones dirigidos a la reforma del sistema de educación superior; de esta manera se paso de las políticas a la intención planificadora —que da cuenta de un Sistema Na-

cional para la Planificación Permanente (SINAPES)— y de ahí al Estado evaluador, mediante la configuración de un sistema de evaluación que involucra de forma participativa a las instituciones, a la ANUIES y a la Secretaría de Educación Pública. En este proceso se consolidan y surgen tanto instancias mediadoras como distintos instrumentos de política, dirigidos a cristalizar los cambios que implican las políticas de educación superior. Entre las instancias mediadoras están la ANUIES, La Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) y la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA); entre los instrumentos destacan el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) y el Programa de Mejoramiento de Profesores (PROMEP), con las que se pretende atender las áreas prioritarias definidas por las instituciones: actualización de la infraestructura académica, formación de profesores, desarrollo de sistemas de información y cómputo, e impulso a la participación de los sectores sociales y productivos.

La acción planificadora y la evaluación, atributos de la autoridad educativa federal, se justifican tanto por el cambio en la relación Universidad-Estado como por la necesidad de responder a los retos de la cobertura y la calidad en un mundo globalizado que exige mayor competitividad; que imponen retos nuevos a la transformación y expansión sustanciales de la educación superior, y exigen de las instituciones que asuman mayores responsabilidades para con la sociedad y el rendimiento de cuentas. Esta acción planificadora y evaluadora, sin embargo, atraviesa la complejidad formal e informal del sistema educativo, su vasta dimensión que da cuenta de más de 1,500 instituciones, y la necesidad de responder, desde la propias misión de los subsistemas, de los tipos de educación, y de los niveles de la educación superior que diversifican la educación en México, a una nueva relación de la educación superior con el tejido económico y social.

En el propósito de transformar el sistema

de educación superior en uno de mayor calidad y eficiencia, la relación mediadora es más importante en cuanto apunta a lo que Alvarez (2001) señala como la creación de instancias amplias de deliberación y decisión, con representación plural sujeta a consensos nacionales, que implica, en mayor o menor medida, la transferencia de responsabilidades a otros actores e instancias. Esto, la transferencia de responsabilidades entre el Estado, las instituciones de educación superior, a la ANUIES y la SINAPES.

Se pueden formular algunas preguntas respecto a la capacidad del sistema y de las instancias mediadoras que fortalecen la nueva relación con el Estado para promover el cambio ¿Cómo se maneja la tensión entre las instancias de mediación y los intereses institucionales, según sus coyunturas políticas? ¿Qué instituciones y con cuáles características han recibido el mayor beneficio económico? ¿Las políticas hacia la educación superior, han propiciado el cambio institucional o han permitido a las universidades una reconfiguración de sus formas y medios de financiamiento? de Vries y Kent (2000) señalan que el conjunto de políticas educativas en la década de los noventa surgió por iniciativa federal, el gobierno uso parte de su financiamiento para inducir a las universidades a adoptarlas, y tuvieron una tendencia clara a regular el sistema a través de fondos y estímulos, propiciando la extensión y penetración del estado cada vez más en la operación institucional de las universidades, sin indicios de que los resultados de los diferentes procesos de evaluación influyeran sobre el financiamiento otorgado, señalamiento que coincide con el expresado por la OCDE (1997) en el sentido de que no encontrar criterios usados por el gobierno federal para la asignación de fondos.

Estos hallazgos deben ser matizados, no hay duda que el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL) y otros instrumentos de política como la Evaluación de las Instituciones de Educación Superior, la acreditación de programas educativos y el PROMEP afectan y moldean el perfil de las universidades y

el sistema, lo que se desconoce es la forma en que los instrumentos por los cuales el Estado regula el sistema de fondos y estímulos, inciden en las universidades. ¿Juegan un papel central en los procesos de cambio de las universidades? Cómo señala Acosta (2000:320) ¿Apuntan a la gradual transformación de los códigos de intercambio (1998:47) o ¿Introducen procesos de ordenamiento o normalización en diferentes aspectos, sin claridad sobre si el sistema se acerca a mayor eficiencia o eficacia?

En general, las políticas y los instrumentos buscan fomentar la diversificación de las fuentes de los ingresos para las universidades públicas, dependiendo menos del gobierno federal (vía presupuesto ordinario) y de los gobiernos estatales; se trata de diversificar vía e la generación de ingresos propios y de ingreso extraordinarios vía Fondo para la modernización de la Educación Superior (FOMES), Carrera de Desarrollo del Personal Académico (CDPA), Programa de Mejoramiento del profesorado (PROMEP), así como de CONACyT, a través del Padrón de Excelencia para los postgrados. Otra característica es que surge, por primera vez, un conjunto de políticas que buscan afectar explícitamente la docencia a nivel licenciatura; las presiones provienen tanto de la firma del Tratado de Libre Comercio como de la membresía a la OCDE, en el primer caso se enfatizó la evaluación institucional y la acreditación de escuelas; en el segundo la necesidad de atender específicamente la formación profesional (de Vries y Kent, 1998: 45).

Cobertura con equidad

Los objetivos estratégicos para la ampliación de la cobertura con equidad que el PNE propone, resaltan tres líneas de acción: a) la que se dirige a la ampliación y diversificación de la oferta pública de educación superior a través de la creación de nuevos servicios e instituciones públicas, impulso a las universidades tecnológicas, y ampliación de la educación no presencial y a

distancia; b) la que enfatiza que el programa de licenciatura sea flexible, de orientación general, con oferta de profesional asociado, apuntando a tránsito entre los niveles del posgrado; y c) las que establecen un Programa Nacional de Becas para la realización de la educación superior.

La posibilidad de concretar las políticas en la búsqueda de la cobertura con equidad en la educación superior presenta tres debilidades que se relacionan con los destinatarios, la equidad entre subsistemas y la equidad en el impacto de las políticas.

Equidad para con los destinatarios

Si bien el Plan Nacional de Educación reconoce que la cobertura actual se distribuye de manera muy desigual entre las entidades federativas y entre los diversos grupos sociales y étnicos que configuran la población, la posibilidad de acercarla a los grupos sociales con menores posibilidades se ve limitada por una oferta de educación pública que no crece al ritmo de las demandas educativas de la cohorte de edad, atendiendo sólo el 20% de los jóvenes entre 19 y 23 años; por la necesidad de compensar el déficit de entrada que traen los jóvenes que proceden de sectores pobres, y más ampliamente, el déficit educativo que genera la heterogeneidad del sistema educativo en los niveles que preceden a la universidad. La equidad entre los destinatarios de la educación pública debería garantizar que con independencia de la institución donde se curse el bachillerato, los alumnos tengan posibilidades reales de acceso a la educación superior. Otra limitación es la ausencia de una oferta amplia en las modalidades educativas abiertas y a distancia que requieren colaboración interinstitucional, así como medios y recursos de tecnologías de información. Desde una perspectiva más amplia también se debe considerar que el sistema da cuenta de un desentendimiento o falta de voluntad política para regularla la oferta educativa, pública y privada, de acuerdo a recomendaciones de los Consejos Estatales para la Planeación de

la Educación Superior (COEPES).

Otro problema deriva de la administración, en el nivel estatal e institucional, del nuevo Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABE); en un contexto donde la matrícula universitaria tiene la mayor cobertura, las becas se distribuyen en forma desigual a alumnos que ya están inscritos en instituciones de educación superior, con escasa atención a criterios de género y grupos en exclusión social que proponen diversos organismos internacionales (UNESCO, OCDE, OIT). En varios estados el PRONABE favoreció no sólo a alumnos de primer ingreso sino a todo alumno que satisficiera los criterios, independientemente del semestre en curso.

En general, los problemas de equidad para con los destinatarios refieren a la debilidad estructural del sistema para crecer al ritmo de la demanda, para ofrecer una educación de buena calidad en todos sus niveles, y a la capacidad para administrar objetivamente los recursos que se dirigen a la búsqueda de la equidad.

Equidad entre y dentro de subsistemas

Una paradoja de la intención de incrementar la cobertura con equidad es la existencia de políticas públicas diferenciadas por tipo de institución. De acuerdo al Programa Nacional de Educación 2001-2006, en el periodo 1995-2000, 44 universidades públicas que atienden 828,779 alumnos, recibieron 6,939 millones de pesos provenientes del FOMES, así como del Programa de Apoyo al desarrollo Universitario (PROADU); las universidades tecnológicas, con 36,910 alumnos en 80 planteles, captaron 659 millones del mismo PROADU, mientras los Institutos Tecnológicos que atendieron 194,348 alumnos en 83 centros recibieron, en el mismo periodo, 455 millones de pesos a través del Programa de Equipamiento del Sistema de Educación tecnológica. Los objetivos del PNE señalan como prioridad indican el continuo impulso al desarrollo de los sistemas de Universidades Tecnológicas y de Institutos

Tecnológicos descentralizados, prioridades que no se reflejan en los montos financieros asignados a cada subsistema.

La ausencia de equidad entre los subsistemas

universitario y tecnológico, y público y privado, está declarada explícitamente en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 en: a) la disposición del Estado para “generar los medios que permitan a las instituciones autónomas consolidar sus capacidades académicas y de gobierno, sus

Cuadro 1
Inversión en infraestructura y equipamiento 1995-2000 (en millones de pesos)

	Número	Alumnos	Fondos otorgados 1995-2000	Fondo a recibir 1995- 2000, con el criterio de atención a la demanda
Universidades Autónomas	39	828,779	6,939	6,295.8
Universidades Tecnológicas	80	36,910	659	280.2
Institutos tecnológicos	83	194,348	455	1,476.0

Fuente: Programa Nacional de Educación, apartado educación superior, versión Internet.

recursos y patrimonio para que sigan cumpliendo su vocación social” y b) en el fomento y aseguramiento de la calidad de los programas educativos que ofrecen instituciones públicas y particulares, de manera que se acuerda la “independencia de gestión de programas educativos de aquellas instituciones particulares de educación superior que satisfagan criterios de elegibilidad institucional. Y muestren niveles de calidad satisfactorios en los programas educativos que ofrecen, avalados por una instancia de acreditación con la cual la SEP convenga mecanismos para evaluar la calidad del servicio educativo”.

En el caso de los subsistemas universitario y público, el programa es incongruente y discriminatorio. Es incongruente con el objetivo de equidad porque la diferencia que marca entre instituciones autónomas (universidades) y las que no lo son (todos las del subsistema de educación tecnológica) favorece que los primeros reciban más apoyo financiero que los segundos; y es discriminatorio porque excluye de varios de estos beneficios a las instituciones que no son autónomas, como es el caso del FOMES y los estímulos derivados del perfil PROMEP. En el caso de la educación superior privada, si bien la política es incluyente en

la asignación de apoyos a programas educativos que muestren niveles de calidad satisfactorios, es incongruente en el sentido que recursos escasos se destinen a instituciones privadas.

Se plantea aquí el problema de las prioridades para el desarrollo económico, de la misión y visión del sistema de educación superior en su conjunto, de contradicciones entre el Plan Nacional de Educación 2001-2006 y la propuesta del Plan de Modernización Educativa 1989-1994 que revalora la educación tecnológica en la formación de técnicos e ingenieros, proponiendo un proceso de reforma con el propósito de lograr niveles de excelencia, relevancia y eficiencia: de ambigüedad en el financiamiento de la educación superior como servicio público; en general, un problema de falta de continuidad e intereses diversos en la redefinición del sistema que matiza el concepto de equidad.

Equidad en los resultados de las políticas

La equidad también se cuestiona cuando se analiza el impacto de las políticas (y presupuestos extraordinarios) en el logro de la calidad y la eficiencia y en la madurez de las funciones sustantivas de las instituciones de educación

superior. No hay estudios en este sentido, pero hay evidencia de que en numerosos casos, los presupuestos extraordinarios en infraestructura no han ido acompañados del mejoramiento de la calidad de la educación; de que existe la administración discrecional de los programas de estímulo al desempeño académico al interior de las instituciones, y una variedad de criterios diferenciados por subsistemas universitario y tecnológico; y, en el caso de PROMEP, de generar “una diferenciación y desigualdad creciente en los cuerpos académicos de las universidades públicas” (Acosta, 325).

La cobertura con equidad, se relaciona así, de una manera más amplia con la capacidad interventora del Estado, particularmente con la magnitud del gasto educativo y la eficacia de sus políticas e instrumentos, así como con la capacidad del propio sistema de educación superior para articularse en su conjunto, diferenciarse por misiones y capacidades, compartir recursos, administrar objetivamente los instrumentos de política y llegar a consensos sobre la cobertura, no exclusivamente en términos de financiamiento, sino en atención a nuevos grupos de edad, variedad de los niveles y las formas de la oferta educativa compatibles con la nueva oferta de empleo, atención a prioridades de sectores económicos y distribución amplia de las oportunidades educativas por regiones y por estados.

Es aquí donde puede crearse un círculo virtuoso entre la atención a la cobertura con equidad y la posibilidad de acceder a una variedad de financiamientos de orden nacional e internacional; donde las instancias mediadoras adquieren más influencia en el diseño y aplicación de la política de educación superior, dando cuenta de una nueva relación entre las instituciones de educación superior y el Estado.

Calidad

En el marco de la nueva relación Universidad-Estado, se ha impulsado un conjunto de inicia-

tivas que comprende, entre otras, la planeación estratégica, la evaluación interinstitucional de académicos (evaluación por pares), la acreditación de programas educativos, la evaluación de los docentes, y la evaluación del ingreso y de producto, cuyos resultados se vinculan al financiamiento de la infraestructura y equipamiento institucional, la formación de docentes y programas de estímulo académico que incentiva la eficiencia académica; es decir, la financiación acorde con los resultados académicos o de investigación, con el propósito de favorecer un marco adecuado para el mejoramiento de la educación superior.

Estos incentivos apuntan a que los indicadores tradicionalmente empleados para evaluar el desempeño de los sistemas educativos, evolución de la matrícula, repetición, deserción y otros, son actualmente insuficientes para evaluar las instituciones y para orientar la toma de decisiones. De acuerdo al PNE, el interés de la acción estatal se ha desplazado de los procesos a los productos, definiendo un sistema de educación de buena calidad, “que responde con oportunidad a las demandas sociales y económicas del país, y obtenga mejores niveles de certidumbre, confianza y satisfacción con los resultados” (SEP, 184). Más aún, este cambio se dirige al ámbito más amplio del rendimiento de cuentas o *accountability*; la educación superior debe rinda cuentas, como empresa pública, a la ciudadanía en general, se trata de un nuevo reparto de responsabilidades que rige la concepción del Estado y del gobierno de los sistemas educativos.

En este contexto, la búsqueda de niveles crecientes de calidad, en el marco del Programa Nacional de Educación 2001-2006 se dirigen a fortalecer las instituciones impulsando el desarrollo del sistema público de educación superior, a fomentar enfoques educativos flexibles centrados en el aprendizaje, así como a la mejora y aseguramiento de la calidad de los programas educativos que ofrecen las instituciones públicas y privadas. Estos objetivos refieren a tres tipos de acciones: las que se orientan a la consolidación de los cuerpos académicos, las que refieren a las

características de los programas educativos y el fortalecimiento del posgrado, promoviendo las alianzas y redes académicas, y las que dan cuenta de la evaluación institucional. Los fondos para el logro de los objetivos, previa evaluación favorable de comités de expertos, provienen de recursos extraordinarios.

Una lectura de la variedad de líneas de acción que se contempla apuntaría a que las dimensiones de la calidad de la educación superior se constituyen por: a) la calidad de sus procesos, ofreciendo una adecuada infraestructura para el aprendizaje, estrategias didácticas adecuadas y un cuerpo docente preparado para promover el aprendizaje y generar el conocimiento; b) la calidad de sus productos, mediante la evaluación de los servicios educativos y del egreso, y c) la efectividad de sus funciones, incluyendo como eje central el mecanismo de evaluación, que se utiliza no para mejorar un desempeño mediocre, sino para estimular un desempeño de excelencia. En general, las líneas de acción tienen como elemento central la constitución de los cuerpos académicos que se prevé deben ser de excelencia, con un perfil que apunta a formación en el posgrado, producción académica, generación del conocimiento y calidad del desempeño. Estas acciones hacia la calidad, que estimulan y promueven un conjunto de políticas educativas, tienen como campos de operación una variedad de instituciones heterogéneas, centralizadas y autónomas, en contextos económicos diversos, con mayor o menor capacidad de gestión institucional para concentrar recursos humanos y financieros.

Lo anterior implica una doble tensión para numerosas instituciones localizadas fuera de las grandes concentraciones de oferta educativa y mercados académicos como lo son la ciudad de México, Guadalajara, Puebla o Monterrey: consolidar cuerpos académicos con perfiles deseables, definidos con base en estándares internacionales, aumentando la presencia institucional de profesores con doctorado en 22%, y de tiempo completo, ahora de 28% a 66%,

modificando substantivamente el perfil actual del profesorado en su conjunto, y, a la vez, crear las condiciones de infraestructura, de equipamiento y de generación del conocimiento que permitan atraer recursos humanos y al financiamiento asociado a un perfil alto, más conocido como perfil PROMEP.

En general, lo que se puede apreciar en la instrumentación de las políticas que tienen como objetivo la cobertura con equidad y el mejoramiento de la calidad de la educación es el no abandono de la función de Estado educador, aún responsable de la dirección y conducción del sistema y de su legitimidad, de manera que una parte del financiamiento procede de recursos federales y estatales; a la vez se está frente a la emergencia de un modelo de financiamiento, con analogía a las nuevas relaciones laborales y de lógica empresarial, donde el financiamiento está condicionado a la eficiencia y resultados, así como a la propia capacidad institucional para generar y competir por recursos externos en un entorno competitivo. De lo anterior se desprende la necesidad de precisar la relación Universidad-Estado, particularmente, cuando da evidencia de la adopción de determinadas cualidades de lo privado por parte de lo público, en términos de eficacia de la gestión y aprovechamiento de recursos; esto es, “cuando hablar de privatización en el terreno educativo significa introducir una variable con la que se busca fomentar la competitividad entre el sector público y el privado, así como entre los centros educativos” (Pedró, 1993), apunta a gestionar y administrar la educación con la lógica y el *ethos* del sector privado.

Gestión del sistema

En la nueva relación universidad-Estado, destaca el énfasis puesto en la gestión institucional. Se relaciona con la administración y la normatividad de las instituciones que deben dar cuenta de procedimientos y formas de organización institucional para responder a las funciones de la universidad y a las demandas de la sociedad,

atiende también a la transparencia de la propia gestión y de los recursos.

ANUIES (1999), identifica como problemas de la gestión universitaria la falta de definición puntual de las misiones institucionales, la ausencia de reforma a fondo de la educación superior y de su modelo académico, la cultura política y laboral predominante que obstaculiza en ocasiones los cambios académicos, y, la elección o designación de los directivos con base en criterios políticos. Lo anterior implica que mientras el Estado asume un nuevo rol en la gestión del sistema, la gestión institucional, aún con esfuerzos importantes de reforma, sigue teñida por un fuerte componente político que da lugar a una variedad de interpretaciones de compromiso con la excelencia académica.

La gestión universitaria está estrechamente relacionada con el logro de la cobertura, la calidad y la pertinencia; requiere liderazgo para construir un proyecto común, capacidad para implementarlo en un contexto de recursos limitados, habilidad para dirigir y descentralizar y entendimiento de la trascendencia a largo plazo. Sin embargo, su significado más profundo da cuenta de la demanda de responsabilidad social de las instituciones de educación superior, y, nuevamente, del rendimiento de cuentas.

Los problemas que enfrenta la gestión del sistema encuentran respuesta en la presencia de procedimiento para la admisión (que incluyen con frecuencia la mediación del CENEVAL, vía el examen de ingreso a la licenciatura, para la permanencia y egreso de los estudiantes que se rigen por criterios académicos), así como por la regulación del ingreso, promoción y permanencia del personal académico. Sin embargo, los instrumentos para el ingreso de los estudiantes son aún diversos, y en ocasiones no son nacionales, como es el caso del College Examination Board, y los resultados del examen de ingreso del CENEVAL dan amplia libertad a las instituciones a un uso discrecional en la admisión de alumnos. Los estatutos para el ingreso, la promoción y la permanencia, incluyendo la evaluación y el otor-

gamiento de estímulos difieren entre subsistemas e instituciones y la organización institucional ha variado muy poco como para responder al cambio y los obstáculos a la gestión han impedido conformar proyectos de desarrollo institucional que cuenten con amplios consensos.

La gestión, aspecto crucial para el éxito de las universidades, requiere especificar los distintos componentes del sistema universitario, clarificar la vinculación que existe entre instancias, como es el caso de las instituciones de educación superior y los Centros SEP-CONACyT, determinar sus relaciones o aclarar ambigüedades. Tiene que ver con la maduración de las funciones sustantivas de las instituciones de educación superior el hecho de que mientras la evaluación y control de la calidad de los programas de licenciatura quedan bajo el ámbito de acción de la propia SEP y las instancias mediadoras, las políticas hacia la investigación y el postgrado derivan del CONACyT, que evalúa sus programas y sus resultados y otorga apoyos financieros previa inclusión en el Padrón de excelencia de postgrados. Otra ambigüedad radica en que, si bien las instituciones privadas no reciben financiamiento estatal, CONACyT abrió la posibilidad para que soliciten apoyo a sus proyectos de investigación.

La relevancia que da el Programa Nacional de Educación a la integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior, deriva de su imbricación con otros objetivos estratégicos: la distribución más equitativa y selectiva de los recursos que favorezcan la amplitud de la cobertura, la mayor pertinencia del sistema para orientarse por la demanda, el cambio significativo que deben asumir las instituciones para cumplir sus funciones y nuevas funciones en la sociedad del conocimiento, y el mejoramiento de la gestión del sistema en su conjunto, en un rendimiento de cuentas interno y externo.

Conclusiones

Una política pública es una hipótesis. Se supone

que su declaración e instrumentación logrará ciertos efectos deseados, pero puede provocar también ciertos efectos no esperados, afectada por variables no controladas. La falta de un buen control en la instrumentación se traduce en la probabilidad de que la política se desvíe de sus resultados. A mayor cantidad de variables independientes el diseño de la política se vuelve más complejo dando lugar a ciertos efectos de interacción previstos y no previstos. Manejar un número grande de variables puede ser indicador de que no se tiene un buen modelo, con pocas e importantes variables, que produzcan cambios que impacten de manera significativa el sistema.

Un plan nacional de educación, más allá de consensos, es un discurso oficial, una declaración de buenas intenciones que confronta variables económicas cuyo comportamiento influye en la capacidad financiera del Estado para apoyar a las instituciones de educación superior. En la década de los noventa, en un contexto de crecimiento económico, el gobierno racionaliza la distribución de recursos a partir de una planeación nacional normativa que da lugar a la creación del Sistema Nacional de Planeación Permanente para la educación superior (SINAPES), Consejos Nacionales para la Educación Superior (CONAPES), Comisiones Estatales para la Educación Superior (CORPES), Unidades Institucionales de Planeación (UIPS). En el caso de un reducido crecimiento económico, la escasez de recursos puede llevar a definir la educación superior como una prioridad frente a otras prioridades educativas o a establecer nuevos criterios para redistribuir recursos escasos entre instituciones, ya heterogéneas en su misión y estructura de gobierno, y desiguales en tamaño, infraestructura, recursos financieros y humanos, así como en su capacidad de atención a la demanda.

Si bien el Estado, en un sentido amplio, no ha ejercido el rendimiento de cuentas respecto al Plan de Modernización de la Educación y sus instrumentos de política, hay motivos para pensar que el estilo de desarrollo y conducción

del sistema educativo en su conjunto, y de la educación superior en particular, que en el pasado se tradujo en la masificación de la educación, el crecimiento desordenado de la matrícula, y la capacidad política de las instituciones para gestionar recursos, ha agotado su capacidad no sólo para resolver problemas de distribución de oportunidades, sino más aún, para responder a nuevos requerimientos de calidad, pertinencia, equidad y cantidad equiparable con los estándares internacionales.

Calidad, pertinencia, equidad y cobertura, son términos que aparecen constantemente en la revisión de los Programa de modernización de la educación superior. Los problemas esenciales persisten, refieren a la insuficiente cobertura de los servicios educativos, concentrados por regiones; a la calidad de una oferta concentrada por áreas, con contenidos en muchos casos obsoletos y con baja eficiencia terminal; a la falta de articulación entre el sistema de educación media superior y superior y las dificultades de la colaboración interinstitucional entre centros que compiten por los mismos recursos y alumnos; a la diversidad de estructuras de gobierno entre instituciones y la ambigüedad que ello genera con relación a las políticas educativas; al tratamiento desigual a instituciones con diferentes misiones; a la insuficiencia de los recursos para la investigación y desarrollo tecnológico, y a la falta de rapidez en los cambios de la gestión del sistema para planificarse, ordenarse, coordinarse y dar respuesta no en función del interés de pocos, sino en función del interés de la sociedad.

El Programa Nacional de Educación confronta dos problemas: a) no plantea una reforma estructural del sistema educativo que cruce todos sus niveles y los articule respondiendo a la necesidad de una formación que tanto de acceso a otros niveles educativos como permita el ingreso al mundo del trabajo en cualquier tramo de la oferta educativa, diferenciada por niveles; b) no parte de estudios sectoriales, a la manera de los realizados en España y otros países, que den cuenta de la evolución y prospectiva de

los sectores económicos diferenciados, como insumo fundamental para la planeación de la cobertura y la oferta. La pertinencia de una educación que provea las competencias básicas y profesionales que garantice la empleabilidad en el mundo laboral. La pertinencia no sólo como una adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que éstas hacen, sino también como el acceso a una educación general amplia y para determinados casos especializada.

Un sistema de educación más diversificado supone nuevos tipos de establecimientos de educación superior con una amplia gama de posibilidades de formación y de título, así como la redefinición de la universidad atendiendo el nuevo concepto de profesionalización, que da cuenta de otros niveles y la educación para toda la vida. El Programa elude el tema que recorre el mundo actual como un nuevo paradigma, la “educación para el trabajo” concebido como un hilo conductor que debe recorrer todo el sistema educativo calificando para optar, en cada nivel, entre el ingreso a la formación profesional específica, el ingreso a la educación superior o el ingreso a la actividad laboral. También omite el concepto de la “nueva formación profesional” que da cuenta de cambios radicales en la oferta profesional afectada por la exigencias del mercado; tampoco considera el concepto de “educación terciaria” que introduce el nivel de técnico profesional universitario, y caracteriza a la licenciatura por una formación generalizada dejando la especialización para la maestría, de acuerdo a la Clasificación Internacional para la Educación (CINE). Finalmente, el posgrado, su relación con la investigación no sólo en relación a la investigación, su función frente a las demandas de los sectores sociales y productivos, así como su desarrollo y fuentes de financiamiento, se manejan de manera vaga e imprecisa.

La nueva relación Universidad-Estado da cuenta de un sistema de educación superior más abierto y flexible al cambio, de un nuevo modelo educativo que cruza todas las dimensiones institucionales, de un nuevo modelo de financiamiento,

de la adopción de determinadas cualidades de lo privado por parte de lo público. Indica también la creación y fortalecimiento de instancias mediadoras, y más ampliamente, de una asignación de responsabilidades del Estado y de la universidad: el primero financia una prioridad estratégica para la competitividad y el desarrollo, la segunda es responsable de ampliar y diversificar el acceso, así como de mejorar la calidad de la educación y la gestión del sistema. El marco que regula esta relación es la evaluación de los sistemas, instituciones y programas.

Las limitaciones estructurales del sistema educativo en su conjunto para articularse, las coyunturales que derivan de la contracción del crecimiento económico, la heterogeneidad de las instituciones del sistema de educación superior que limitan su capacidad de gestión para el logro de las metas, sugieren explorar a mayor profundidad las siguientes cuestiones: ¿Los efectos de las políticas educativas son los esperados? ¿Cuál es el peso de las políticas en la búsqueda de la cobertura con equidad, calidad de la educación y capacidad de gestión de las instituciones? ¿Cuáles son los resultados no previstos? ¿Las políticas y los instrumentos de las políticas han producido cambios significativos en la calidad del sistema?

Es probable que la relación Universidad-Estado siga cambiando, Álvarez (2001) señala claras tendencias de que el Estado deje espacios a nuevos actores para que la sociedad asuma conjuntamente las responsabilidades frente a la educación: comunidades territoriales, comunidades de intereses, gremios profesionales y empresas. También las hay en el sentido de pasar de un Estado educador a una sociedad educadora, donde el derecho a la educación signifique crear las condiciones para que los sujetos definan colectivamente el proyecto educativo de nación que se quiere para un país. Mientras esto sucede, en México la relación Universidad-Estado se redefine con un carácter financiero condicionado a los resultados de la evaluación de la calidad y eficiencia del sistema.

Referencias

- ACOSTA SILVA, Adrián (2000). *Estado, políticas y universidad en un periodo de transición*, Universidad de Guadalajara/Fondo de Cultura Económica, México.
- ALVAREZ GALLEGO, Alejandro (2001). “Del Estado docente a la sociedad educadora: ¿Un cambio de época?”, *Revista Iberoamericana de Educación*, número 26, mayo-agosto.
- ANUIES (1999). *La educación Superior hacia el Siglo XXI*, México.
- DE VRIES, Wietse y Rollin Kent (1998), “El gobierno y las universidades en México en los noventa”, *Cuadernos IRC*, Número 0, septiembre, Barcelona.
- KENT SERNA, Rollin (1994). *Política de educación superior en México, 1970 a 1994: ¿hacia una nueva supervisión estatal?*, tesis doctoral, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, departamento de Investigaciones Educativas.
- KROTSCH, Pedro (1995). “La emergencia del estado evaluador: el sistema universitario argentino y el surgimiento de la institución”, en J.E. Esquivel Larrondo (edit.) *La Universidad hoy y mañana*, México, CESU-ANUIES.
- (1998). “Gobierno de la Educación Superior en Argentina: la política pública en la coyuntura (1993-1996)”, Barcelona, *Cuadernos IRC*, Número 0, septiembre, Barcelona.
- MARTÍNEZ RIZO, Felipe (1993). “La descentralización de la educación superior”, *Universidad Futura*, Vol.4, núm. 45, primavera, UAM-Azacapotzalco, México.
- NEAVE, Guy (1990). “La educación superior bajo la evaluación estatal: tendencias en Europa occidental, 1986-1988”, *Universidad Futura*, Vol.2, núm. 5, otoño.
- OCDE (1997). *Exámenes de las políticas nacionales de educación*, París.
- PADUA, Jorge (1994). “Transformaciones estructurales, políticas educativas y eficiencia en el sistema escolar de México”, *estudios Sociológicos*, Vol. XII, número 36, septiembre-diciembre, El Colegio de México.
- PEDRÓ, Francesc (1993). “Estado y Educación en Europa y los Estados Unidos: situación actual y tendencias de futuro”, *Revista Iberoamericana de Educación*, Número 1, enero-abril 1993.
- SEP (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México.
- UNESCO (1998). *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción*, Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, 9 de octubre de 1998, París.