

Educación superior en México: los límites del neoliberalismo (2000-2010)

Hugo Casanova Cardiel
Juan Carlos López García
Universidad Nacional Autónoma de México

Resumen

En este trabajo se examina la situación de la educación superior en México durante la primera década del siglo XXI. El punto de partida del análisis es que el modelo económico hegemónico definido desde hace treinta años (neoliberalismo) ha llegado a una condición límite pues su evolución y resultados han mostrado evidentes insuficiencias y efectos no deseados. Así, en este texto se describe la hegemonía del neoliberalismo en la vida social y, sobre todo, la privatización y la aparición de modalidades del mercado en la educación superior. Bajo ese escenario tanto los estudiantes como los académicos y las instituciones se vieron notablemente afectadas por una serie de decisiones construidas desde la razón económica antes que por principios sociales y educativos. En tal sentido, la evaluación y también la provisión de presupuestos se convirtieron en factores que determinaron el campo sustantivo de la educación superior en México. La idea de límites sugiere no obstante, que existe una oportunidad para construir un marco alternativo de políticas de educación superior.

Palabras clave: Educación superior. Neoliberalismo. Educación superior latinoamericana. Evaluación.

Higher education in Mexico: the limits of neoliberalism (2000-2010)

This paper provides an overview of higher education in Mexico during the first decade of the century. The starting point is that the dominant economic model defined thirty years ago (neoliberalism) has reached a limit, in which the results are clearly insufficient and undesirable. Therefore, in this paper we describe the hegemony of neoliberalism in social life and, above all, privatization and the emergence of market mechanisms in higher education. Under this scenario, both students, academics and institutions were significantly affected by a number of decisions based on economic reasoning rather than social and educational principles. In this sense, evaluation, and also the provision of budgets, became factors that determined the substantive field of higher education in Mexico. The idea of limits suggests, however, that there is an opportunity to build an alternative policy framework for higher education.

Keywords: Higher education. Neoliberalism. Latin American higher education. Evaluation.

Educação superior no México: os limites do neoliberalismo (2000-2010)

Neste trabalho analisa-se a situação da educação superior no México durante a primeira década do século XXI. O ponto inicial da análise é que o modelo econômico hegemônico definido há trinta anos (neoliberalismo) tenha chegado a uma condição limite, pois sua evolução e resultados têm mostrado evidentes insuficiências e efeitos não almejados. Desta forma, neste artigo descreve-se a hegemonia do neoliberalismo na vida social, e principalmente, a privatização e o aparecimento de modalidades do mercado na educação superior. Sob esse cenário, tanto os estudantes quanto os acadêmicos e as instituições viram-se consideravelmente afetadas por uma série de decisões construídas desde a razão econômica antes do que por princípios sociais e educativos. Nesse sentido, a avaliação assim como a provisão de orçamentos converteram-se em fatores que determinaram o campo essencial da educação superior no México. A ideia de limites sugere, todavia, que existe uma oportunidade para construir um marco alternativo de políticas de educação superior.

Palavras-chave: Educação superior. Neoliberalismo. Educação superior latinoamericana. Avaliação.

Introducción

La educación superior con que despuntó el siglo XXI en México, mantuvo la clara impronta de las políticas macroeconómicas definidas por los sucesivos gobiernos del neoliberalismo. Las restricciones financieras a la educación, las presiones y mecanismos de control hacia las instituciones públicas, así como el aliento a la inversión privada, son solamente algunos de los signos que definieron el complejo vínculo entre la economía neoliberal y la educación superior en México y en otros países de América Latina a lo largo de las tres décadas recientes. (Casanova, 1994; Schugurensky y Torres, 2001; Santos, 2004)

Sin embargo, al paso de los primeros años del nuevo milenio, los cuestionamientos hacia dicha corriente económica se profundizaron en todo el mundo (Stiglitz, 2008). La decreciente legitimidad de un esquema que, antes que procurar la mejora social, generaba un deterioro en la vida de los ciudadanos, a la vez que demandaba el ascenso de mecanismos de control, manifiesta el claro límite de los planteamientos económicos que hegemonizaron una amplia franja del orbe. Así, las pretendidas virtudes del mercado como productor de riqueza y como mecanismo racionalizador del intercambio social, alcanzaron un punto de inflexión con la grave crisis económica de 2008 y representaron un llamado para la recuperación de las responsabilidades del Estado como promotor de una mayor equidad y justicia entre los más amplios grupos sociales. En ese contexto también pueden ubicarse experiencias alternativas de gobierno - Brasil, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Argentina, Nicaragua y Uruguay - que, con matices y especificidades, generaron marcos de resistencia ante los esquemas neoliberales. (Sader, 2008)

En México, el modelo económico definido desde principios de los ochenta se mantuvo prácticamente inmutable y es posible afirmar que, en la década que aquí se aborda, prevalecieron los principios del neoliberalismo como marco que define las políticas gubernamentales en materia educativa superior. Bajo dicho esquema, las instituciones de ese nivel vivieron profundas transformaciones que, pese a la resistencia de sus actores -principalmente estudiantes y profesores- trastocaron incluso la vida académica institucional (Aboites 2008). En tal sentido, es que resulta relevante destacar los rasgos principales de la educación superior durante el período 2000-2010 y que muy probablemente se encuentra en los límites de un esquema macroeconómico que ha afectado los más diversos espacios sociales a lo largo de tres décadas.

En la primera parte de este texto se presentan algunas reflexiones acerca del proyecto neoliberal y del influjo que éste ha ejercido sobre la educación, especialmente la educación superior, a lo largo de las últimas décadas. Asimismo, se hace referencia a los principales cambios y continuidades que se observan en el ámbito de la educación superior mexicana: especialmente a las transformaciones de sus actores - estudiantes y académicos - y al proceso de diversificación y privatización institucional. Por último, se refieren los procesos de evaluación

que han representado una constante de las políticas educativas de los últimos regímenes y se trazan algunas líneas sobre el tema del financiamiento que, bajo el esquema neoliberal, sigue siendo el leit motiv de las reformas educativas.

Educación superior y neoliberalismo

A partir de los ochenta, la mayoría de los países de América Latina experimentaron profundas transformaciones del papel del Estado ante el campo educativo. Luego de varias décadas en las que había prevalecido el convencimiento de que la educación constituía un importante factor para el desarrollo de las naciones y que, en consecuencia era necesario impulsar los sistemas nacionales de educación, la llegada de la crisis económica de los años ochenta significó un punto de inflexión en ese complejo equilibrio entre el valor social de este sector y la "salud" de las finanzas públicas. Así, el ascenso de un nuevo modelo económico representó el progresivo sometimiento de los factores de la educación ante la lógica de la rentabilidad financiera del neoliberalismo. (Casanova, 1994)

En términos concretos, el ascenso de estas doctrinas implicó un significativo declive del Estado en las múltiples esferas en las que había venido operando: de la economía en donde se había desempeñado como principal conductor y regulador, así como de la esfera social - la educación, la seguridad o la vivienda - que, hasta entonces, había constituido una fuente esencial de su legitimidad política. Como constatan diversos analistas, se trata de una tendencia generalizada a la cual se alinearon, de múltiples formas, los más diversos gobiernos nacionales y en la que el ámbito educativo superior resultó siempre involucrado (González Casanova, 2001; Stiglitz, 2002, Sader 2008). Pero a diferencia de su versión primigenia, el neoliberalismo considera que su ámbito de acción o mejor dicho, de explotación, no se limita a la órbita de las naciones. Su marco de actuación es el mundo, de lo que fácilmente puede deducirse que "globalización neoliberal" no significa tanto la mundialización de las burguesías nacionales, sino la de una clase empresarial cuya base se encuentra enraizada en los países más poderosos en términos económicos y políticos.

Así, sin ser homólogos, neoliberalismo y globalización se han vuelto términos que reflejan una misma situación: la expansión mundial de una economía cuyo principal referente es el de la libre competencia. Sin embargo, recuerda Castells (2005), el conocimiento ocupa aquí, y quizás más que nunca, un papel relevante. No solo un elemento necesario en la generación de riqueza - después de todo, la producción y la innovación se han relacionado siempre en el conocimiento -, sino en el hecho de que el conocimiento, en sí, constituye una fuente de riqueza.

En ese sentido, la educación superior se vio notablemente exigida pues las transformaciones y retos del conocimiento - procesos de gestión, de enseñanza-

aprendizajeo deslocalización espacial, entre otros - generaron un nuevo marco de actuación tanto para las instituciones como para los sistemas. Así, el proyecto educativo neoliberal, se fundó no solo en la idea de que el conocimiento es un elemento fundamental para el desarrollo de aquellos países dispuestos a impulsarlo mediante las instituciones encargadas de producirlo y transmitirlo, sino, sobre todo, en el convencimiento de que el propio conocimiento es también una mercancía (Bauman, 2008), y que, como tal, su producción tendría que alejarse progresivamente de la órbita del Estado, al cual ya se le había dado el epíteto de *ineficiente*, para conducirse a partir de mecanismos de mercado. La privatización del conocimiento y de las instituciones encargadas de producirlo, así como la creciente evaluación de las mismas son una muestra clara de las nuevas circunstancias.

Ciertamente esta irrupción de lo privado en la vida pública no fue exclusiva del ámbito educativo, sin embargo, es muy probable que este haya sido uno de los ámbitos en los que más se resintió su influencia. Al respecto, vale la pena subrayar que la privatización no se limitó a la creciente presencia de inversores particulares en el campo educativo superior, sino a la progresiva asimilación de códigos y principios de lo privado en el ámbito público y al énfasis en esquemas tales como la nueva gerencia pública. (Casanova, 2009)

Por otra parte, a ese convencimiento sobre las virtudes de la conducción privada de los negocios públicos también correspondió un correlato propio del campo de la administración empresarial. Este enfatizaba el valor de la gestión como el instrumento más eficaz en la conducción de las instituciones públicas. El alcance que estos dos elementos (políticas neoliberales y teorías del gerencialismo) produjeron en el campo de la educación superior fue tal, que su dispersión no solo puede corroborarse a lo largo de la misma, sino que además adquirieron una presencia creciente en las propias instituciones, dando lugar al surgimiento de expertos en gestión de la educación superior y al desarrollo de una serie de códigos hasta entonces ajenos a la vida universitaria (Ibarra, 2005; Acosta, 2009). Las razones de esta naturalización al interior de la educación superior no son un enigma. Luego de una crisis económica que, en la década de los ochenta, impactó negativamente los presupuestos de la educación superior, la introducción de formas de financiamiento extraordinario, condicionados a una serie de mecanismos de evaluación externa y de planeación estratégica, ella misma sujeta a diversas formas de evaluación, constituyeron un fuerte aliciente para su aceptación.

Actores e instituciones en educación superior

Estudiantes

La educación superior en México, adscrita al proyecto modernizador de los años ochenta y noventa, se caracterizó a lo largo de tres décadas por su evolución diferenciada y desigual; por el crecimiento cuantitativo en sus diversas modalidades; por la incorporación de mecanismos de evaluación, pero también por una falta de consistencia programática y por la incertidumbre en las políticas financieras. (Casanova; Rodríguez, 2005)

El problema de la demanda educativa superior ha sido una constante en México y, como es sabido, es un factor que ha merecido la mayor atención por parte de los sucesivos gobiernos de la modernización. Dicha atención no ha representado forzosamente crecimiento, pues también ha dado lugar al impulso a modalidades privatizadoras y de corte restrictivo hacia la demanda. Sin incursionar mayormente en los antecedentes, conviene recordar que en los inicios de la década de los noventa, la matrícula educativa superior en México, incluyendo el posgrado, alcanzaba poco más de 1.25 millones de alumnos con una cobertura de casi 14%. Un incremento sustancial se daría durante los siguientes diez años pues, para el año 2000, el total de la matrícula había crecido en un 64%, superando los dos millones de alumnos, mientras que la cobertura lo habría hecho en seis puntos porcentuales (20%).

A finales de la primera década del siglo XXI, el número de alumnos en este nivel ascendía a casi tres millones marcando un crecimiento del 46%. A su vez la cobertura llegó al 28% según las cifras oficiales. Cabe recordar que dichas cifras no distinguen entre tasa neta y tasa bruta y que, si se consideran de manera estricta el corte de edad sin rebasar los 23 años, esa cifra podría estar por debajo del 25%.

Cuadro 1 - Evolución de la matrícula, 1990-2010

| Año | Educación superior | Posgrado | TOTAL | Crecimiento |
|------|--------------------|----------|-----------|-------------|
| 1990 | 1,206,128 | 45,899 | 1,252,027 | |
| 1995 | 1,455,082 | 77,764 | 1,532,846 | |
| 2000 | 1,918,948 | 128,947 | 2,047,895 | 64% |
| 2005 | 2,292,819 | 153,907 | 2,446,726 | |
| 2010 | 2,773,088 | 208,225 | 2,981,313 | 46% |

Fuente: Elaborado con base en Serie histórica y pronóstico de indicadores educativos, disponible en: <www.sniesep.gob.mx>

Como ya se ha señalado a lo largo del período 2000-2010, la matrícula en educación superior se incrementó en un 46% y si bien esto constituye un claro retroceso con respecto al decenio anterior —que fue del 64%— hay una serie de especificidades que vale la pena observar.

Cuadro 2 - Incremento de la matrícula según niveles, 1990-2010

| Nivel | 1990-2000 | 2000-2010 |
|---|-----------|-----------|
| Educación superior (total) | 64% | 46% |
| Normal | 84% | -36% |
| Universitario: tecnológico y licenciatura | 57% | 54% |
| Posgrado | 181% | 61% |

Fuente: Elaborado con base en la Serie histórica y pronóstico de indicadores educativos, disponible en: www.snie.sep.gob.mx

En primer lugar, la educación superior muestra un comportamiento específico en cada uno de los tipos y niveles de que se compone. En el nivel de licenciatura, contrastan el incremento de la matrícula en educación técnica superior (72%) y un franco retroceso en la de tipo normal. En números absolutos, esta última descendió de 215.506 hasta 128.891 alumnos, es decir, casi un 40% menos entre 2000 y 2010. Dichas cifras, relevantes para comprender las modalidades que describen son, sin embargo, apenas significativas para el conjunto del sistema.

Mención aparte merece la educación universitaria, ya que, a excepción del número de escuelas (que es del 83.5%), sus alumnos y profesores representan más del 90% en el conjunto de la educación superior mexicana. Aunque el cuadro anterior nos muestra un crecimiento relativamente estable con respecto a la década pasada, las cosas cambian cuando se les mira con algo de detalle. Sobre todo, cuando se introduce una diferenciación básica: la separación entre la educación técnico superior y la universitaria.

En efecto, hasta antes de 2002, los documentos que concentran las principales cifras del sistema educativo nacional - publicados por la Secretaría de Educación Pública cada año desde el 2000 - no diferenciaron entre las modalidades técnico superior y universitaria y tecnológica. Una vez introducida esta diferenciación, pueden observarse cambios significativos sobre el incremento de la matrícula. Aunque los datos sólo cubren ocho años de la década en cuestión, resultan significativos. Al respecto vale la pena destacar que, mientras el nivel técnico superior creció en un 72% entre 2002 y 2010, la educación universitaria lo hizo en un 36%, y no en 54%, como se mostró antes de establecer esta diferenciación. Claro que, en el primer caso, estos cambios deben ser tratados con prudencia,

pues, como ya se apuntó, su proporción dentro del sistema de educación superior es mínima (apenas del 4.1%). Sin embargo, en lo que a la educación universitaria se refiere, es evidente que su ritmo de crecimiento ha venido disminuyendo a lo largo de esta última década, lo que dado su peso relativo repercute de manera considerable en el conjunto del sistema.

Acerca del nivel de posgrado, conviene destacar que mientras en los noventa el incremento de la matrícula resultó francamente explosivo con respecto a la década anterior (181%), en 2010 el crecimiento fue mucho más discreto (61%). Para 2010, la matrícula del posgrado asciende en términos absolutos a 208.225 estudiantes.

Académicos

A lo largo del período que aquí se aborda, el sector de los académicos de la educación superior experimentó importantes transformaciones tanto en términos cuantitativos como en términos cualitativos y, al igual que en el caso de los estudiantes, el sector docente y de investigación ofrece datos que dan cuenta de su heterogeneidad y complejidad.

En términos generales el número de académicos presenta un incremento de poco más de 47% entre el inicio y el final de la década. Y en lo que respecta a ámbitos más específicos puede observarse que en los casos de la educación normal y el posgrado existen analogías con las tendencias observadas en el sector estudiantil. Así, durante el período aquí analizado, los académicos que se desempeñan en el nivel de la educación normal decrecieron en un porcentaje mayor al 11%. A su vez, en el nivel del posgrado los académicos aumentaron de una manera muy significativa superando el 128%. Finalmente, en el caso de los profesores de licenciatura, el sector mayoritario, puede observarse un incremento superior al 43%.

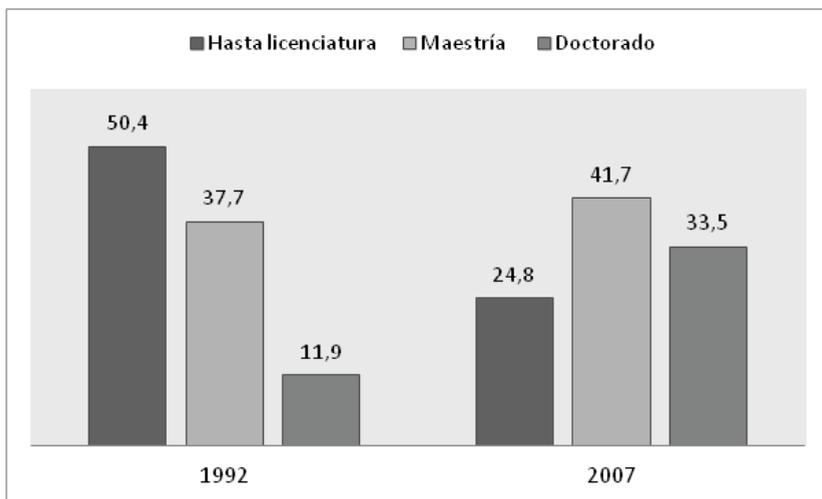
Cuadro 3 - Académicos 2000-2010

| Nivel/Tipo | 2000 | 2010 | Crecimiento % |
|--------------|--------|--------|---------------|
| Normal | 17676 | 15501 | -11.4 |
| Licenciatura | 174702 | 250531 | 43.40 |
| Posgrado | 16624 | 38026 | 128.7 |
| TOTAL | 209002 | 308061 | 47.39 |

Fuente: Elaborado con base en Maestros en educación superior, 1980-2004. Cámara de Diputados LIX Legislatura (2005), Series sobre educación superior. Estadísticas del sistema. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/EDUCACION_SUPERIOR_1.pdf> ; y en la ya citada serie histórica y pronóstico de indicadores educativos

Es importante apreciar que para 2010 la distribución porcentual de los profesores quedaba de la siguiente manera: 81.32% en el nivel licenciatura (educación universitaria y tecnológica; 12.3% en el posgrado y 5% en el nivel correspondiente a la educación normal. Por otra parte, y siguiendo las conclusiones de Galaz y Gil Antón (2009), a lo largo de los años recientes, es posible sostener que los académicos del país han avanzado hacia una mayor profesionalización. Así, un rasgo que puede apreciarse en las trayectorias de los académicos en México es la creciente posesión de posgrados como condición para el ingreso a la vida académica. En tal sentido, en la década que se refiere el número de profesores con grado de licenciatura se redujo casi a la mitad, al punto de que, hasta 2007, constituían tan solo el 24.8% del total de profesores de tiempo completo en educación superior, en tanto que el 75.2% contaban con grado de maestría o doctorado, 41.7 y 33.5 respectivamente. (Gil Antón, 2010)

Grafico 1 - Grado máximo de profesores de tiempo completo, 1992-2007



Fuente: Gil Antón (2010)

Por otro lado, al observar el grado máximo de estudio de los académicos según su periodo de ingreso a la profesión, puede apreciarse que quienes lo hicieron entre 1999 y 2007 contaban en su mayoría con posgrado: 37.3 con maestría y 24.5% con doctorado (casi el 62%), mientras que el 38% restante contaba apenas con el grado de licenciatura. (Galaz; Gil 2009)

Escuelas y estudios

Aunque el crecimiento de las escuelas tuvo una proporción diferente al crecimiento de estudiantes y académicos, es necesario señalar una tendencia incrementalista de los establecimientos educativos. Sin embargo, al igual que en los casos anteriores, cuando se observan las diferencias según niveles y tipos de educación, pueden advertirse cambios significativos. Por un lado, existe un importante incremento del 44% en la educación universitaria y del 48% en el posgrado. A su vez, hay una sensible disminución en las escuelas de educación normal que se redujeron en un 29%.

Cuadro 4 - Escuelas entre 2002 y 2010

| Nivel/Tipo | 2002 | 2010 | Crecimiento |
|--------------|------|------|-------------|
| Normal | 664 | 466 | -29.8% |
| Licenciatura | 2539 | 3661 | 44.2% |
| Posgrado | 1283 | 1906 | 48.6% |

Fuente: Elaborado con base en el documento Principales cifras, SEP.

Una dimensión que resulta difícil recoger en esta apretada mirada a una década de educación superior, es la referida a las orientaciones de los estudios ofrecidos en ese nivel. Aun corriendo el riesgo de omitir importantes esfuerzos institucionales, vale la pena aludir a algunos procesos de innovación llevados a cabo en la Universidad Nacional Autónoma de México. Y aquí se insiste: no se trata de todos los esfuerzos en ese sentido, sino solamente de referir algunos de los que fueron impulsados por dicha institución.

Durante la década que aquí se aborda, el número de carreras a nivel licenciatura pasó de 71 a 96, mientras que en nivel de posgrado, el incremento de programas pasó de 36 a 40. A su vez, los programas de especialización crecieron sustancialmente al pasar de 14 a 33. Lo mismo puede decirse de los planes de estudio en la especialidad, pues pasaron de 126 a 193. Actualmente, en el nivel licenciatura, la UNAM ofrece 89 carreras, las cuales se concentran en cuatro áreas del conocimiento: físico matemáticas e ingenierías (28 carreras); biológicas, químicas y de la salud (22); ciencias sociales (15) y; humanidades y artes (24 carreras). Veintiún de ellas también se ofrecen en el Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia, casi todas en el área de ciencias sociales. Dentro de las nuevas carreras impulsadas a lo largo de esta última década, destacan las siguientes: Ciencias de la tierra; Nanotecnología, Ingeniería en energías renovables, cuya responsabilidad es compartida entre la UNAM y la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; Ciencias Ambientales; y Desarrollo y Gestión Interculturales. (Narro, 2010)

La educación superior privada

Una de las principales características de las políticas educativas generadas bajo el influjo del neoliberalismo ha sido el impulso al sector privado y a la evaluación como mecanismo de regulación. En este sentido, no deja de resultar paradójico que mientras el crecimiento de la educación superior privada ha sido dejado a las fuerzas del mercado, la educación superior pública ha sido objeto de un creciente escrutinio por parte del Estado.

Resulta fundamental observar el incremento de alumnos, profesores y escuelas en la educación superior desde el punto de vista de su sostenimiento, pues no sólo se advierte una clara tendencia hacia la privatización, sino que, además, esta es aún más drástica en la educación universitaria y en el nivel de posgrado; especialmente en lo que al número de escuelas se refiere. Así, entre 2000 y 2010 uno de los rasgos más importantes fue el incremento de las escuelas con sostenimiento privado, pues, al finalizar la primera década del siglo XXI, su proporción era mayor que las del sector público. Tras haber iniciado esta última década con porcentajes idénticos, del 50%, el incremento en favor de la educación privada es, al finalizar la misma, de casi diez puntos.

Cuadro 5 - Educación superior por tipo de sostenimiento, 2000-2010 (incluye posgrado)

| Año | Público | | | Privado | | |
|------|---------|----------|----------|---------|----------|----------|
| | Alumnos | Docentes | Escuelas | Alumnos | Docentes | Escuelas |
| 2000 | 69% | 64% | 50% | 31% | 36% | 50% |
| 2010 | 68% | 60% | 42% | 32% | 40% | 58% |

Fuente: Elaborado con base en el documento Principales cifras, SEP, 2011.

A excepción del número de escuelas, que siguen siendo un referente significativo de la política de libre mercado, la educación técnico superior y normal de carácter público, absorbe una proporción cercana, y en algunos casos mayor, a tres cuartas partes del total de los alumnos y profesores en sus respectivas modalidades.

En la educación universitaria y de posgrado, la relación público/privado ha comenzado a invertirse de manera lenta, pero hasta ahora sin pausa, y en el caso del posgrado hoy la participación privada (104.924 alumnos), ha superado por primera vez la del sector público (103.298 alumnos). Asimismo, el número de escuelas privadas, tanto en la educación universitaria como en el posgrado, se encuentra ya por encima de la mitad del total de cada uno de estos niveles.

A su vez, en las modalidades de técnico superior y en la educación normal el sector público sigue conteniendo los mayores porcentajes de alumnos, profesores y escuelas. Sin embargo, es posible advertir una desproporción entre el número de

escuelas privadas en esta modalidad y el porcentaje de alumnos que ellas atienden pues 30% de las escuelas técnico superiores se ubican en el sector privado, pero ellas apenas atienden al 5% de la matrícula en esta modalidad; la más baja en el sector privado de educación superior en México (Flores, 2010). En el caso de la educación normal finalmente, la diferenciación público/privado sigue siendo un tema por estudiar pues mientras las instituciones públicas han padecido fuertes presiones financieras, la oferta privada vive sus mejores momentos en términos de demanda y estímulos de todo tipo. El incremento de la educación superior privada abre la posibilidad de preguntarse acerca de las diferencias de desempeño en los sectores público y privado. Al respecto, vale la pena acercarse a los datos que ofrece la SEP sobre egresados y titulados en ambos sectores. Tales datos, aun sin ser objeto de interpretaciones detalladas, muestran que la educación superior privada presenta sensibles diferencias entre el número de egresados y titulados en los diversos tipos y niveles de la educación.

Cuadro 6 - Diferencia entre egresados y titulados en educación superior, 2010

| Tipo/Nivel | Egresados | Titulados | % titulación | Público | Privado |
|------------------|-----------|-----------|--------------|---------|---------|
| Técnico superior | 28077 | 22843 | 81.4 | 83.6% | 45.1% |
| Normal | 28346 | 27266 | 96.2 | | |
| Licenciatura | 344651 | 261199 | 75.8 | 81.2% | 67.2% |
| Posgrado | 64710 | 41581 | 64.3 | 78.1% | 52.8% |

Fuente: Elaborado con base en el documento Principales cifras, SEP, 2011.

Para finalizar este breve apartado conviene aludir a una diferencia sutil que existe entre los controles gubernamentales hacia los sistemas público y privado. Así, mientras en el primer caso puede observarse un claro endurecimiento de las reglas del juego, en el segundo se aprecia una cierta laxitud, apenas perturbada por la existencia de patrones formales tales como el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios Superiores Federales y Estatales (RVOE) el cual, de acuerdo con la normativa oficial, no es obligatorio.

Evaluación y financiamiento

Las tensiones de la evaluación

Al igual que los rasgos de diversificación y privatización, la evaluación de la educación superior en México constituye una de las principales continuidades de las políticas de modernización operadas desde la década de los noventa. Estudiantes, académicos e instituciones públicas - programas y procesos de gestión - han sido, cada vez más, objeto de un singular escrutinio el cual, desde sus primeros ejercicios, mostró preocupantes tensiones tanto en su diseño como en su aplicación.

La nueva presencia estatal

Aunque el discurso de la modernización aludía a un progresivo retiro del Estado en la conducción de la educación superior, la multiplicación de mecanismos de evaluación propició en realidad el fortalecimiento del Estado en el campo educativo y aún más, generó una presencia mayor en temas académicos hasta entonces vedados a sectores externos (Schugurensky; Torres, 2001, Casanova, 2006). Se trata de una presencia basada en principios de racionalidad técnica, pretendidamente neutros, que echa mano de encubrimientos lingüísticos de apariencia contundente. En tal sentido, conceptos como *calidad, eficiencia y excelencia*, son llevados al terreno de las funciones manifiestas de las instituciones de educación superior: docencia, investigación y difusión. Es así como el Estado está en condiciones de dirigirse a espacios universitarios inéditos y, a diferencia del pasado, en que las intervenciones eran calificadas de manera directa como intromisiones políticas, dichas intervenciones tomaron la forma de pertinentes y fundadas.

Así, tanto el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), como las evaluaciones del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) propiciaron fuertes distorsiones en el trabajo académico (Porter, 2006). En ambos casos y bajo el discurso manifiesto del fortalecimiento y del impulso a la calidad y la productividad, se generó una fiscalización burocrática que bajo el ropaje de una mayor racionalidad - y con el aliciente de recursos financieros complementarios - representaron, en realidad, una intromisión gubernamental en la vida académica.

Entre la estructura y la coyuntura

El diseño y la implantación de la evaluación mantuvo una clara indefinición con respecto a las discusiones que planteaba la definición estructural de la evaluación (que apelaba a un debate de largo aliento y a medidas de corte profundo y sustantivo) frente a una mirada de carácter coyuntural, casi inmediatista, que tenía por objetivo simplemente fundamentar la contracción del gasto educativo a lo largo de tres décadas. La evaluación, en síntesis, ha tenido un carácter dual. Por un lado, se ha constituido como argumentación para la asignación de los presupuestos y para permitir un mayor control de las instituciones de educación superior; y por el otro se ha convertido en un elemento que, a falta de una política de Estado en educación superior, forma parte del armazón ideológico de los gobiernos afiliados al neoliberalismo.

Aunque el surgimiento de un nuevo problema social suele generar la aparición de agentes encargados de su tratamiento –ya sea en su praxis o como objeto de intelección– en el caso de la evaluación de estudiantes los nuevos agentes resultaron absolutamente improvisados. Es el caso, entre otros, de los exámenes estandarizados, los cuales fueron desarrollados por una generación que buscaba aprender sobre la marcha y que puso en cuestión el pretendido rigor y eficiencia de la planeación estratégica propuesta desde las diversas instancias del gobierno federal. (Díaz Barriga, 2009)

La evaluación, debe recordarse, surge desde una lógica de verticalidad y unidireccionalidad. Dicha lógica ha caracterizado a las políticas educativas desde los primeros intentos por dotar de una mayor racionalidad al sistema y coordinarlo de forma centralizada. En tal sentido, resulta difícil decir que la evaluación constituye una política pública, pues el sentido de trascendencia histórica, de adquirir un carácter duradero y verdaderamente acoplado a los requerimientos del sistema, debe pasar necesariamente por la participación de los agentes a los que supuestamente está destinada la evaluación.

Un sistema fragmentado

La multiplicación de los programas de evaluación ha generado en la realidad una fragmentación que aleja a dicha técnica de su pretendida racionalidad. ¿Se conoce hoy mejor a las instituciones mexicanas? ¿Se conoce mejor a sus actores? ¿Existen evidencias consistentes del mejoramiento de las instituciones? por el hecho de situarlas mediante programas atentos a cada uno de sus movimientos? Es posible sostener al respecto, que la multiplicación de los procesos de evaluación no ha generado efectos positivos en la vida de las instituciones y que, por el contrario, tal proliferación ha provocado distorsiones y hasta empalmes entre los

múltiples ejercicios de evaluación. Tanto en el ámbito del sistema, como en el de las instituciones los diversos programas de evaluación aparecen desarticulados e inconexos entre sí. A su vez, en el caso de los académicos es un lugar común señalar la variedad y cantidad de formatos que se llenan para cumplir con los requisitos de la evaluación personal.

Entre lo general y lo específico

Una pregunta muchas veces repetida es la que alude al sentido de la generalidad o a la especificidad de la evaluación: ¿Se deben seguir aplicando procedimientos uniformes para instituciones diferentes? La diversidad institucional se verifica no solamente por los servicios que ofrecen dichas instituciones, sino por su estructura disciplinar y sus fundamentos sustantivos e históricos. Si se acepta que las instituciones de educación superior están sujetas desde hace tiempo a una intensa división del trabajo, y que esta no es una cuestión meramente instrumental, sino que lleva aparejada la emergencia de culturas específicas, cuyo soporte básico es la organización disciplinar, con códigos y pautas diferenciadas, así como con tiempos y lógicas específicas, entonces resulta paradójico y hasta contrario a las intenciones de la evaluación insistir en la aplicación de criterios de corte generalista.

La evaluación de la evaluación

Acaso uno de los mayores desencantos de la evaluación ha sido justamente la carencia de ejercicios de valoración de los muy diversos ejercicios evaluativos en México. A pesar que dicha técnica cuenta con la posibilidad de generar procesos que den cuenta de sus consistencias y de sus límites (Santos y Moreno 2004), lo cierto es que la evaluación ha sido mantenida a buen resguardo y de manera frecuente, cuando surgen análisis críticos, estos son tratados como manifestaciones de tono ideológico. Esto es, existe una pretensión implícita de que la evaluación no se equivoca y, por tanto, quienes señalan cuestionamientos, son tomados simplemente como adversarios a la modernización.

Financiamiento de la educación superior

El tema del financiamiento es, sin duda, uno de los ángulos de importancia capital en la educación superior y resulta fácilmente comprensible reconocer que es el factor que da viabilidad a las tareas sustantivas de la educación superior. En

términos históricos los recursos que se destinan a este nivel educativo, se han desenvuelto por dos cauces: el ordinario y el extraordinario. Ya en la década de los ochenta y, especialmente, en los noventa se generaron intentos para superar el modelo de financiamiento ordinario basado en criterios de orden político (López Zárate *et al.*, 2011). Se buscaba trascender un modelo de financiamiento “inercial y negociado” que supeditaba las instituciones de educación superior a las relaciones de fuerza en el campo político (Mendoza, 2010). Mediante fondos extraordinarios y sujetos a concurso, se intentó llegar a un modelo que, de acuerdo con el discurso oficial, se basaría en el desempeño de las instituciones y estaría sujeto a la evaluación externa de las mismas. No sobra recordar que los criterios de desempeño y de evaluación, estarían marcados desde el propio ámbito gubernamental.

Cuadro 7 - Financiamiento a la educación superior 2000-2010

| Año | Matrícula pública de educación superior | Gasto federal en instituciones educación superior (Pesos corrientes) | Gasto federal en instituciones educación sup. e investigación en IES | Gasto federal como % del PIB 1993 | Gasto federal como % del PIB 2003 |
|------|---|---|--|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 2000 | 1 231 | 31 559 | 40 339 | 0.57 | |
| 2001 | 1 269 | 35 870 | 47 872 | 0.62 | |
| 2002 | 1 332 | 41 043 | 53 356 | 0.65 | |
| 2003 | 1 394 | 43 752 | 58 114 | 0.63 | 0.58 |
| 2004 | 1 461 | 47 149 | 63 126 | 0.61 | 0.55 |
| 2005 | 1 512 | 53 604 | 71 859 | 0.64 | 0.58 |
| 2006 | 1 553 | 54 437 | 73 268 | 0.59 | 0.52 |
| 2007 | 1 602 | 65 235 | 85 337 | 0.67 | 0.58 |
| 2008 | 1 657 | 73 191 | 95 536 | | 0.60 |
| 2009 | 1 716 | 81 923 | 107 118 | | 0.69 |
| 2010 | 1 850 | 84 670 | 109 970 | | 0.65 |

Fuente: Datos de Mendoza (2010)

A lo largo de la década que aquí se refiere, la alternancia partidista en el gobierno federal y la nueva composición del Congreso generó un escenario inédito para el financiamiento a la educación superior y devino en una mayor presencia del legislativo frente al ejecutivo. La alternancia no modificó sin embargo, las líneas centrales de la política educativa superior y, al igual que en otros ángulos,

se tendió una continuidad entre el nuevo gobierno panista y el de la modernización priísta surgido en los ochenta.

De acuerdo con los datos de Mendoza (2010), la primera parte de la década, correspondiente al gobierno de Fox permite apreciar un deterioro en el financiamiento de la educación superior:

En ese sexenio el gasto tuvo una variación de 15% y la matrícula creció 26%, lo que arroja un saldo neto negativo para el financiamiento del sistema. La tasa media de crecimiento anual de la matrícula fue de 3.9% y la del gasto de tan solo 2.4%. Ello hizo que se tuviera una disminución en el subsidio federal por alumno (a pesos de 2010), al pasar de 47.556 pesos en 2000 a 43.162 pesos en 2006. (Mendoza, 2010)

Y eso no fue todo pues, siguiendo la misma fuente, la inversión federal en educación superior, respecto del PIB, tampoco tuvo avances.

Con relación a la inversión en educación superior como porcentaje del gasto programable y del gasto en desarrollo social, en ese gobierno también se tuvo un retroceso: el primero pasó de 3.69 a 3.26% y el segundo de 6.08 a 5.51%. El único indicador que se mantuvo constante fue el gasto en educación superior como porcentaje del gasto en educación, con un valor de 15.25%. Ello hace ver que la educación superior no recibió la prioridad que se otorgó a otros programas ubicados en el grupo funciona. (Mendoza, 2010)

En el segundo tramo de la década, correspondiente a la gestión de Calderón, los datos de Mendoza muestran una ligera mejora en el gasto federal para la educación superior pues mientras la matrícula creció 19%, el gasto lo hizo en 56%. A su vez, la tasa media de crecimiento anual del gasto de 2006 a 2010 (6%) superó a la del período 2000-2006 que había sido de apenas el 2.3%.

Al final de la década sin embargo, los saldos son poco satisfactorios ya que se aprecia una enorme falta de consistencia entre el discurso político y los insuficientes recursos asignados a la educación superior. Por un lado, en los últimos diez años el presupuesto ha estado lejos de alcanzar el 1% de PIB, tal y como se pretendió en la administración de Vicente Fox. A lo largo de este sexenio, la inversión federal en educación superior se habría estancado en 0.52%; siendo 2002 el momento de mayor crecimiento, cuando se alcanzó un porcentaje de 0.60% (Mendoza, 2010). En tanto que el gobierno de Calderón, si bien ha significado un incremento (0.65% en 2010), también ha estado lejos de la meta del 1% respecto al PIB que se estableció en la Ley General de Educación.

A manera de conclusión

a) A lo largo de las décadas recientes, las políticas derivadas del neoliberalismo ejercieron un fuerte influjo en el conjunto educativo superior, en las instituciones y en la vida académica de sus actores.

b) Las políticas derivadas del neoliberalismo se encuentran en un momento crítico pues, además de los análisis de especialistas y académicos que apelan a un cambio de estrategias políticas y económicas, los más diversos actores de la vida nacional coinciden en señalar su desacuerdo con un esquema que lejos de permitir mejores condiciones para el desarrollo nacional, se ha constituido en un obstáculo para la superación de las fuertes desigualdades que aquejan al país y a la región.

c) La última década representó para la educación superior en México un período de relativo crecimiento y, a la vez, de consolidación de políticas cuyos propósitos formales eran la modernización y racionalización del sistema en su conjunto, así como la mejora del desempeño de las instituciones y sus actores. Sin embargo, los resultados son paradójicos pues no solamente es altamente discutible que se hayan alcanzado tales propósitos sino que, en diversa medida, se trastocó la naturaleza académica del ámbito educativo superior.

d) La identificación de los problemas de la educación superior y los límites manifiestos del esquema seguido a lo largo de estos años, constituyen una oportunidad para plantear un marco alternativo a la educación superior y para que esta sea capaz de responder de manera plena a las demandas de la sociedad del futuro en México.

Referencias

- ABOITES, Hugo. El futuro de la universidad en América Latina. *Revista Acción Educativa*, Universidad Autónoma de Sinaloa, N. 8, p. 6-16, Enero. 2008.
- ACOSTA Silva, Adrián. Sobre la flexibilidad de mármol: los (nuevos) límites de la universidad. *Revista de la Educación Superior*, XXXVIII(149), p. 61-72. 2009.
- ALTBACH, Philip, y Knight, Jane. *Visión panorámica de la internacionalización en la educación superior: motivaciones y realidades*. Perfiles Educativos, XXVIII(112), p. 13-39. 2006.
- BRUNNER, José Joaquín. *Universidad y sociedad en América Latina*. Xalapa: Universidad Veracruzana-Instituto de Investigaciones en Educación, 2007.
- CASANOVA Cardiel, Hugo. La Universidad hoy. En: Hugo Casanova, y Claudio Lozano, *Educación, universidad y sociedad: el vínculo crítico*. México: UNAM-IISUE/

Universidad de Barcelona, 2007.

_____. La universidad pública en México y la irrupción de lo privado. En Humberto Muñoz García, *La universidad pública en México*. México: UNAM-Seminario de Educación Superior/Miguel Ángel Porrúa, 2009.

CASANOVA, Hugo; RODRÍGUEZ, Roberto. *Modernización incierta*. Un balance de las políticas de educación superior en México. *Perfiles Educativos*, XXVIII(107), p. 40-46. 2005.

CASTELLS, Manuel. *La era de la información: economía, sociedad y cultura* (6 ed., v.1. La sociedad red). México: Siglo XXI, 2005.

DÍAZ, Ángel Barriga. La era de la evaluación en la educación mexicana. La gestación de un sistema burocrático de control bajo la bandera de la calidad. En Teresinha Bertussi, *Anuario Educativo Mexicano*. Visión retrospectiva. México: H. Cámara de Diputados, LX Legislatura/Universidad Pedagógica Nacional/Miguel Ángel Porrúa, 2009.

LORES, Pedro Crespo. Las universidades tecnológicas: ¿un modelo educativo históricamente desfasado? En Alberto Arnaut, y Silvia Giourgoli. *Los grandes problemas de México* (p. 449-475). México: COLMEX, 2010.

GALAZ, Jesús Francisco Fontes; GIL, Manuel Antón. La profesión académica en México: un oficio en proceso de reconfiguración. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 11(2), 2009.

GIL, Manuel Antón. El oficio académico: los límites del dinero. En A. Arnaut, & S. Giourgoli, *Los grandes problemas de México* (v. 7. Educación). México: COLMEX, 2010.

KENT, Rollin. La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México. *Revista de la Educación Superior*, XXXIV(134), 2005.

_____. La economía política de la educación superior durante la modernización. En Rollin Kent (coord.) *Las políticas de educación superior en México durante la modernización*. Un análisis regional. México: ANUIES, 2009.

LÓPEZ, Romualdo Zárate; GONZÁLEZ, Oscar Manuel Cuevas; MENDOZA, Javier Rojas; PÉREZ, Judith Castro. El rol de los rectores en la gobernabilidad de las universidades públicas mexicanas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16(51), 2011.

MENDOZA, Javier. Tres décadas de financiamiento de la educación superior. En Alberto Arnaut, y Silvia Giourgoli. *Los grandes problemas de México* (v. VII Educación). COLMEX, 2010.

NARRO, José Robles. *Informe anual de actividades 2010*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

PORTER, Luis. La planeación de la autoridad. La planeación de la libertad. Inconsistencias e incompatibilidades del Programa de Fortalecimiento Institucional (PIFI). *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9(22), 2004.

SCHUGURENSKY, Daniel; TORRES, Carlos Alberto. *La economía política de la educación superior en la era de la globalización neoliberal: América Latina desde*

una perspectiva comparatista. *Perfiles Educativos*, XXIII(92), 2011.

SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. (2003). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2002-2003*. México: Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, Secretaria de Educación Pública.

_____. (2011). *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar, 2010-2011*. México: Dirección General de Planeación y programación, Secretaria de Educación Pública.

_____. (2012). *Reporte de indicadores educativos*. Recuperado el 27 de Febrero de 2012, de Secretaria de Educación Pública, Sistema Nacional de Información Educativa. Disponible en: <www.sniesep.gob.mx>

STIGLITZ, Joseph. *En malestar en la globalización*. Madrid: Taurus, 2002.

_____. ¿El fin del neoliberalismo? *Periódico El País*, jul. 2008.

Recebido em janeiro de 2013
Aprovado em março de 2013

Hugo Casanova Cardiel es doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad de Barcelona e investigador titular en el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la Universidad Nacional Autónoma de México. Email: hugoc@unam.mx

Juan Carlos López García es licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México y ayudante de profesor en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Email: jcarloslg@gmail.com
