

# PRESENTACIÓN

---

## BASES EN LA CIENCIA

Como en otros casos nacionales de América Latina y del mundo, la educación superior mexicana ha experimentado en las últimas dos décadas un amplio conjunto de cambios y transformaciones. Bien visto, se trata de una reforma profunda, las más de las veces silenciosa, de sus estructuras, configuraciones institucionales, estilos de gestión y coordinación, sus arenas y actores de negociación. ¿Qué papel han jugado las políticas públicas en este proceso? ¿Cuál ha sido el efecto de las intervenciones gubernamentales en relación con los cambios observables? ¿Cuál puede ser el balance de más de 15 años de políticas públicas de educación superior? ¿Cómo podemos identificar aquellos factores críticos, decisivos, que ayudan a explicar los problemas de políticas que se pueden observar actualmente? ¿Existe una nueva agenda de políticas de educación superior? Estas cuestiones, entre otras, animaron al Consejo Editorial de la *Revista de la Educación Superior* a preparar una sección temática dedicada a las políticas de educación superior –un tema constante en las páginas de la revista–, que permitiera a los lectores obtener una visión actualizada de sus problemas, logros y asuntos emergentes.

Para abordar el tema, se preparó un breve documento de discusión que permitiera orientar y contextualizar las contribuciones solicitadas a los especialistas que intervinieron en la elaboración de los textos incluidos en el presente número. La idea central fue la de provocar un conjunto de reacciones en torno a aquellos aspectos de las políticas de educación superior que se consideran clave para entender mejor (e intentar descifrar en algún sentido) los impactos, efectos y escenarios futuros de las políticas públicas en el sistema de educación superior mexicano.

### ¿Cambio político, cambio en las políticas?

El proceso de cambio ocurrido en el régimen político mexicano, que permitió el paso de un régimen autoritario a uno democrático, ha significado, entre otras cosas, la posibilidad de una transformación importante en el campo del diseño, la elaboración y la implantación de las políticas públicas (Acosta, 2004). La dimensión *política* de las políticas públicas ha cobrado gran relevancia en un contexto donde la participación de ciudadanos y organizaciones en las decisiones públicas se considera fundamental para imprimir legitimidad y eficacia a la acción pública en los distintos campos de políticas. En esas circunstancias, la intervención pública ya no se reduce a la acción o a las preocupaciones gubernamentales, sino que adquiere una mayor complejidad al incorporar en distintos momentos y contextos las demandas, los recursos y las valoraciones de grupos de interés, ciudadanos y actores clave en cada campo específico. De ahí ha surgido la preocupación por desarrollar nuevos esquemas de gestión pública, mejorar las instituciones tradi-

cionales de configuración de la agenda pública, o para aplicar de manera rigurosa nuevos instrumentos y programas de acción gubernamental que permitan un mayor grado de transparencia, rendición de cuentas y efectividad en el uso de los recursos (Hartlyn, 2002; Font, 2001).

La educación superior no ha escapado a esta dinámica de preocupaciones públicas. En el transcurso de los últimos años el tradicional modelo del Estado proveedor dio paso velozmente a las políticas de evaluación y supervisión de insumos, procesos o resultados, y de ahí se ha transitado hacia un esquema de intervenciones basados en la búsqueda de una mejor calidad, equidad y cobertura del sistema de educación superior (Amaral *et al.*, 2002). Ello ha significado la emergencia de un nuevo conjunto de tensiones y dinámicas entre el gobierno federal, los gobiernos locales y las instituciones públicas y privadas de educación superior, lo que ha dado por resultado una re-configuración de las restricciones, oportunidades y espacios de deliberación de las políticas educativas hacia este sector. En cualquier caso, la educación superior ha adquirido una importancia estratégica en el campo de las políticas educativas y sociales de los gobiernos electos democráticamente.

La consolidación de un nuevo ciclo expansivo constituye quizá la señal más poderosa de la revaloración o re-descubrimiento de la importancia de la educación superior en México y en el mundo. Factores demográficos, económicos, sociales y políticos confluyen en la explicación del crecimiento de la demanda por estudios superiores y en la ampliación de la oferta educativa pública y privada en este sector. Consecuentemente, los gobiernos y las sociedades nacionales invierten mayores recursos, promueven regulaciones normativas, y ensayan estrategias para intentar coordinar y conducir el nuevo ciclo expansivo, al través de nuevas formas de gestión y modos de intervención privada y pública, reconstruyendo en algunos casos los marcos normativos tradicionales, impulsando nuevos pactos o acuerdos entre los actores involucrados, o reforzando el papel del gobierno central o de los gobiernos locales en el desarrollo de la educación superior. En el transcurso del proceso, que cubre parte de los años noventa del siglo pasado y se alarga hasta nuestros días, se pueden observar diversas experiencias y resultados, lo que configura una suerte de “nueva complejidad” de la educación superior en México y en el mundo (Braun y Merrien, 1999).

Esta nueva onda expansiva tiene significativos costos públicos y privados, y es causada por una combinación extraña de altas expectativas sociales, cálculos de rendimiento económico, modificación de los patrones de acceso y permanencia en el mercado de profesionistas, presiones demográficas de los niveles inferiores del sistema para incorporarse a los niveles superiores, a casi cualquier costo y casi bajo cualquier circunstancia. Los esfuerzos por atender la creciente demanda se resuelven en un mayor intervencionismo gubernamental combinado con un aumento considerable (y en algunos casos explosivo) de las intervenciones privadas en este campo. El tradicional predominio público en la educación superior, coexiste con un claro predominio privado tanto en el financiamiento como en modos de operación del sector de la educación superior universitaria. Esa articulación compleja de lo público y lo privado se refleja en las políticas públicas de educación superior.

En este marco se pueden analizar algunos de los temas emergentes relacionados con esa nueva complejidad educativa. La perspectiva analítica general está relacionada con el análisis de las políticas públicas en este sector, a partir del caso mexicano y de otros casos nacionales. Asuntos como el de las políticas de evaluación y acreditación, las de expansión del sector público y del sector privado, las políticas de diversificación institucional y diferenciación de la oferta educativa pública, así como las del aseguramiento de la calidad (que en México tiene que ver con programas relacionados con la formación de los cuerpos académicos, programas institucionales de fortalecimiento institucional, de fortalecimiento del posgrado, etcétera), se pueden identificar, entre otros, como aspectos cruciales de la “nueva agenda” de políticas de educación superior. También se pueden incluir en esta agenda de discusión y análisis las experiencias de participación local o regional en la formulación de políticas específicas; los nuevos esquemas de participación de los actores en el diseño o implantación de las políticas; las evaluaciones o valoraciones de instrumentos de política específicos; la evaluación de los efectos institucionales o sectoriales de las políticas generales, o los problemas de interpretación y aplicación de las políticas federales en los diversos contextos institucionales. Asimismo, pueden abordarse textos relacionados con la relación entre las ideas, los paradigmas de políticas y los instrumentos de políticas del nivel superior, a partir tanto de las iniciativas de organismos internacionales como de organismos locales o regionales.

Con este marco general de discusión en perspectiva, la *Revista de la Educación Superior* ha convocado a cinco reconocidos especialistas en el tema, que abordan con distintos énfasis algunos de los problemas señalados. En primer término, Claudio Rama ofrece en “La política de educación superior en América Latina y el Caribe” un panorama general de las políticas públicas en la educación superior de América Latina, en el que identifica los ejes básicos de las políticas a lo largo del siglo XX; analiza algunos de sus efectos y de sus causas y propone que la globalización ha obligado a formular políticas públicas de educación superior que vayan más allá de las exigencias de la coyuntura política. Luego de lo que denomina como los tres grandes ciclos de reforma de los sistemas (“autonomía”, “mercantilización”, e internacionalización”), el inicio del siglo XXI confirmó el hecho de que la globalización –como dato y como problema– exige de políticas públicas centradas en una nueva agenda. Acreditación, equidad e internacionalización son, desde su punto de vista, algunos de los temas básicos, estratégicos, de esa “nueva agenda latinoamericana” de educación superior.

Posteriormente, los textos de Rollin Kent Serna, Wietse de Vries y Germán Álvarez, ofrecen un análisis de los últimos 15 años de políticas de educación superior, aunque con distintos énfasis. El ensayo de Kent “La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior de educación superior en México”, se orienta hacia la realización de un balance crítico de estos tres lustros de políticas, identificando de manera central las decisiones de políticas en torno a los temas de evaluación, diversificación y el fenómeno del crecimiento del sector privado. Enfatizando las tensiones y contradicciones entre las altas expectativas gubernamentales y algunos resultados empíricos, observados a lo largo del periodo 1990-2005, tanto al nivel de los subsistemas como de las instituciones y actores

involucrados, el autor formula algunas observaciones en torno a los giros recientes de las políticas públicas, las paradojas del control estatal, concluyendo en la necesidad de formular un nuevo ciclo de políticas, “basado en un nuevo paradigma de relaciones entre el Estado y la educación superior mexicana”.

Por su parte, Wietse de Vries y Germán Álvarez ofrecen un texto que analiza el impacto de las políticas desde la perspectiva de la *coordinación* del sistema de educación superior mexicano. Con un fuerte componente comparatista del caso mexicano en el contexto internacional, de Vries y Álvarez señalan como uno de los efectos más importantes de las políticas públicas de la última década y media la multiplicación de agencias, arenas y actores que intervienen en la elaboración, discusión o implantación de políticas federales, estatales o institucionales. Ello ha llevado a una suerte de “balcanización del sistema”, en la que se han multiplicado las instancias de decisión de políticas, lo que ha conducido a diversas estrategias de desarrollo institucional, de resultados inciertos. La “complejización” del sistema de educación superior ha llevado a un conjunto de complicaciones en el análisis y la implantación de políticas que afectan distintas dimensiones y ámbitos: el de los establecimientos, el de los sectores público y privado del sistema, el de las relaciones entre instancias gubernamentales y entre agencias de coordinación, etcétera. El resultado es un escenario de acciones diversas, en tensión continua, que son gobernados por diversos conjuntos de reglas, usos y costumbres.

Para cerrar esta sección temática, Alma Maldonado aborda un tema relativamente poco explorado en el campo de la educación superior mexicana y latinoamericana: la creación de las “comunidades epistémicas” en el campo de la elaboración de políticas públicas. Como producto de su tesis doctoral, Maldonado ofrece una propuesta analítica novedosa en torno a las redes de expertos que han influido en la determinación de la agenda de investigación y de políticas públicas en México, identificando sus orígenes, su desarrollo y expansión. A partir del estudio de un caso específico, el trabajo ofrece una indagación de cómo se configuran los grupos académicos, bajo qué contexto intelectual y político operan y se desarrollan, cómo eligen ciertas agendas de investigación y cuál es su influencia en la selección y elaboración de problemas de políticas, desde una perspectiva esencialmente académica.

Adrián Acosta Silva

## Referencias

- ACOSTA SILVA, Adrián (2004). “Poder político, alternancia y desempeño institucional. La educación superior en Jalisco, 1995-2001”, *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. XXII, n.64, enero-abril.
- AMARAL, Alberto *et al.* (Eds.) (2002). *Governing higher education: national perspectives on institutional governance*, Kluwer Academic Publishers.
- BRAUN, Dietmar and F-X Merrien (Eds.) (1999). *Toward a new model of governance for universities*, Jessica Kingsley Publishers.
- FONT, Joan (Coord.) (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- HARTLYN, Jonathan (2002). “Democracy and consolidation in contemporary latin america: current thinking and future challenges”, en J. S. Tulchin (Ed.). *Democratic governance & social inequality*, Boluder and London, Lynne Rienner Publishers.