

EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA AGENDA EN POLÍTICAS PÚBLICAS.
LOS TEMAS DEL FINANCIAMIENTO Y LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN
SUPERIOR PÚBLICA EN MÉXICO.

Guillermo Ejea Mendoza
Diciembre de 2006

PRESENTACIÓN

En este trabajo se analiza el proceso de surgimiento e inclusión en la agenda pública de dos cuestiones que son muy importantes en la determinación de las políticas de educación superior en México: el financiamiento y la calidad.

El trabajo se inscribe en la dimensión III del proyecto *Un enfoque institucionalista de la educación superior en México*, a saber:

Revisión crítica de las políticas de educación superior en México para comprender sus alcances económicos y sociales y, al mismo tiempo, engarzar las dimensiones anteriores. En esta dimensión de análisis se ubica el papel de las políticas públicas en tanto que formas de construcción del nuevo modelo de economía y la nueva socialidad a partir de las concepciones y acciones del Estado frente a los procesos de globalización y ante los desafíos de la desigualdad social y el crecimiento económico.

INTRODUCCIÓN

La forma en que un problema público aparece en la agenda pública puede ser crucial para su correcta atención, debido fundamentalmente al peso de los actores y sus interrelaciones en la discusión y definición tanto del problema mismo como de las acciones que han de seguirse. Esto, además, se encuentra condicionado por el contexto.

En este trabajo se analiza el proceso de surgimiento e inclusión en la agenda pública de dos cuestiones que son muy importantes en la determinación de las políticas de educación superior en México: el financiamiento y la calidad. El meollo del primer problema reside en que el Estado restringe el financiamiento a las universidades públicas mientras que éstas demandan su ampliación. La relevancia del problema de la calidad radica en que la falta de acuerdo sobre su caracterización genera simultáneamente tensiones entre los agentes y debilidad en las políticas públicas.

I. LA CUESTIÓN DEL FINANCIAMIENTO

1. LOS DISCURSOS DE ENMARQUE DOMINANTES¹.

“Enmarque es... una manera de seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja en tal forma que nos ofrezca puntos de guía para conocer, analizar, convencer y actuar. Un marco es una perspectiva desde la cual se puede dar sentido a una situación amorfa, problemática y mal definida, y actuar en consecuencia”.

“El enmarque de cuestiones de políticas brota de los cambios de contexto y también ayuda a producirlos” (p. 339). El problema del financiamiento a las universidades públicas surge y se desenvuelve en un cambio de contexto, contribuyendo a su vez a tal cambio. El problema nace como problema público a fines de los años ochenta como consecuencia del cambio del modelo de acumulación y del modelo de Estado que empieza a perfilarse a mediados de esa década.

¹ Con base en Rein y Schon.

Una aproximación esquemática y tentativa al cambio de contextualización del problema puede verse en la tabla siguiente:

CARACTERÍSTICAS DE LOS CONTEXTOS

CONTEXTOS	ANTES	DESPUÉS
Global	<ul style="list-style-type: none"> - Mercados nacionales - Estado del Bienestar - Diversidad ideológica 	<ul style="list-style-type: none"> - Globalización - Estado mínimo - Neoliberalismo político
Macro	<ul style="list-style-type: none"> - Gasto público expansivo - Mercados protegidos - Estado burocrático/vertical/benevolente 	<ul style="list-style-type: none"> - Gasto público restringido - Mercados competitivos - Estado regulador/evaluador/Monitor
Próximo	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidios sociales generalizados - Centralismo - Monopartidismo 	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidios sociales focalizados - Descentralización estatal - Pluripartidismo
Interno (del sistema o de las instituciones)	<ul style="list-style-type: none"> - Reglas políticas - Legitimidad - Clientelismo 	<ul style="list-style-type: none"> - Reglas económicas - Eficiencia

Los marcos se construyen a partir de sistemas apreciativos. Este término se refiere “a los sistemas de valores, preferencias, normas, e ideas sobre la base de los cuales enmarcamos la grandiosa realidad del mundo, y con ello lo hacemos coherente ante nosotros mismos”. Para Vickers, ‘Es un constructo mental... basado en un juicio subjetivo compartido y constantemente desafiado y confirmado por la experiencia’.

En este breve ejercicio es difícil diferenciar el enmarque del sistema apreciativo. Supondré que éste se encuentra contenido en aquél.

De la tabla anterior pueden derivarse dos grandes marcos, correspondientes a cada etapa, que se presentan en la tabla siguiente. Esta es también una aproximación tentativa y esquemática.

CARACTERIZACIÓN DE LOS MARCOS

ANTES	DESPUÉS

<ul style="list-style-type: none"> - La educación superior cumple funciones de mejoramiento social, integración nacional y legitimidad política del sistema. - El Estado tiene la misión de proveer a la población el acceso ilimitado y gratuito a la educación superior (es igualitario). - El gasto público en educación superior se justifica porque contribuye al bienestar social y a la ampliación del capital social. - La asignación del presupuesto universitario responde a las premisas anteriores (racionalidad sociopolítica) y permite mantener la alianza entre el Estado y la mayoría de la población a través de las universidades. - Los resultados de la acción pública y de las universidades se evalúan en términos de la eficacia política y social. 	<ul style="list-style-type: none"> - La ES es una vía para formar capital humano y, por tanto, debe sujetarse a las reglas del mercado. - La ES es una inversión, tanto para los estudiantes y sus familias como para el Estado. Por tanto, debe regirse por criterios de rentabilidad (costo-beneficio monetario), es decir, supone una racionalidad maximizadora. - El Estado sólo tiene la función de garantizar el buen funcionamiento de los mercados. Por tanto, debe inducir a los agentes a comportarse racionalmente. - El gasto público tiene la misión de proporcionar capacidades (oportunidades) a los agentes (estudiantes y familias, universidades). - El acceso a la educación superior se restringe a quienes pueden solventar su costo. - La legitimidad de la acción pública y de las universidades proviene de su eficiencia.
--	--

El origen del problema

La crisis fiscal de mediados de los años ochenta llevó a la necesidad inmediata de restringir el gasto público, pero dio pie a fortalecer y estructurar las corrientes críticas contra el intervencionismo estatal que fluían por todo el mundo desde las fuentes neoliberales. Éstas reclamaban la ampliación de los espacios dominados por la libre competencia y la racionalidad maximizadora. En el ámbito de la educación superior, lo anterior se tradujo, hacia los finales de esa década, en la reducción de los presupuestos libres a las universidades públicas y su sustitución gradual por asignaciones etiquetadas y ligadas a la mejora de la calidad (a resultados), misma que se evaluaba desde fuera de las instituciones. Éstas respondieron que no podían proponerse objetivos de mejora porque los presupuestos con que contaban eran insuficientes para ello y comenzaron a elaborar los diagnósticos correspondientes. Así nacieron, primero, la demanda por mayor financiamiento, y después, las necesidades para justificarla.

La controversia

La argumentación para justificar la reducción de los presupuestos a las universidades públicas (el *relato* de los *patrocinadores* del nuevo enmarque) se sostenía, en primer término, en el (pre)juicio de su baja calidad y, en segunda instancia, en que esa deficiencia provenía de la función política que cumplían. Cabe mencionar que en el entorno cultural (Nelson) había un desprecio creciente por las universidades públicas y un aprecio por las privadas (no justificable en los hechos), que se alentaba desde el gobierno y se propagaba por los medios (Nelson). En consecuencia, se concluía, aquéllas tienen que operar de modo más racional (eficiente) o hasta privatizarse. Así, el presupuesto asignado a las instituciones debía dejar de responder a indicadores de matrícula y peso político para depender de la eficiencia terminal, la proporción de académicos de tiempo completo y doctores en la planta docente, la productividad del personal académico (especialmente en investigación) y la capacidad de las instituciones para allegarse recursos propios (su competitividad).

Cabe decir que este último punto, es decir, la presión a las universidades para que consiguieran recursos de los sectores productivo y social, significaba que el Estado asumía la contracción de su ámbito de jurisdicción, es decir, renunciaba a su potestad tradicional y promovía una mercantilización del espacio de la educación superior. El eje discursivo fue academizar a las universidades, estableciendo una identidad sofisticada entre academizar y racionalizar, como si la mayor eficiencia condujera automáticamente a la mejoría académica.

En un primer momento, la respuesta de las universidades y sus aliados (el *relato* de los *intelectuales*) apeló a valores del marco anterior, planteándose, en lo inmediato, como la defensa de la autonomía universitaria, del derecho social irrestricto a la educación gratuita, de la libertad de investigación y cátedra y de la naturaleza del trabajo académico, y de modo más amplio, como la preservación de la identidad nacional, de la construcción del proyecto nacionalista y de la atención a los pobres. Mejor dicho: apeló al contenido anterior de estos conceptos, porque el debate ha conducido a una reformulación de los mismos.

Los actores

¿Quiénes fueron los patrocinadores del marco emergente? Los funcionarios del gobierno federal, los analistas de los organismos multinacionales, los voceros del sector privado.

¿Quiénes fueron los intelectuales del movimiento de resistencia/oposición? Los académicos y rectores de las universidades, los estudiantes movilizados, los sindicatos universitarios, los partidos de izquierda, la ANUIES.

La convergencia

El debate adquirió un tono ríspido e infructuoso en la segunda mitad de los años noventa ya que, en el plano discursivo, se confrontaban enmarques *anómalos*, y en el contextual, se polarizaban las fuerzas sociales y políticas del país. Podría decirse que las retóricas de ambos bandos estaban sobreideologizadas.

Paralelamente, no obstante, las universidades comenzaron a trabajar de manera más cooperativa para encontrar un algoritmo que permitiera distribuir los recursos entre ellas atendiendo equitativamente a su heterogeneidad, así como para otorgar a la ANUIES el poder de interlocución frente al gobierno federal (cada institución estatal negociaba directamente con el gobierno local la proporción de subsidio correspondiente). Así mismo, como producto de los procesos de evaluación puestos en marcha, las universidades realizaron un ejercicio de introspección para reconocer sus ineficiencias (es decir, revisaron su enmarque).

El resultado de esos consensos entre las universidades se plasmó en la demanda de una 'Política de Estado para la Educación Superior' (denominación del tema de la agenda que implícitamente -o no tanto- exige un compromiso del Estado), entendiendo que dicha política debía comprender: a) una perspectiva de largo plazo, para que no cambiaran las reglas del juego con cada período sexenal y para asegurar el financiamiento en ese horizonte; b) la participación de las instituciones en la determinación de objetivos y estrategias y el respeto a su autonomía; c) la consideración de propósitos nacionales en torno a las necesidades sociales y económicas del país y no sólo criterios de mercado, productividad y eficiencia.

La oportunidad de agendar la cuestión se presentó con el cambio de gobierno en el 2000, cuando las autoridades federales aceptaron la propuesta de las universidades (es decir, reconocieron sus puntos de vista). A cambio, admitieron la importancia de flexibilizar la asignación de los recursos (aunque continuó haciéndose a través de programas focalizados) y les exigieron mayor transparencia respecto de su uso.

Balance preliminar

Puede decirse que (el intento de) la incorporación de la demanda a la agenda gubernamental fue posible gracias a un esfuerzo de desenmarque de ambas partes desde sus respectivos puntos de partida, lo que permitió encontrar un terreno común de diálogo (un discurso normal o estándar que no sustituye sino intersecta los otros marcos). El nudo se destraba cuando unos consienten que los recursos son escasos y otros asienten que sin recursos adicionales no hay cambio. El proceso de desenmarque consistió en la reflexión sobre su propia argumentación, la apertura a entender la posición contraria y, por supuesto, la confrontación con la realidad, ya que las partes comprendieron que sin la cooperación racional todas perderían, dados los contextos macro y global. Esta racionalidad cooperativa encontró una estrategia intermedia entre las posturas originales, una solución técnico-política que consistía en mezclar reglas de eficiencia con criterios discrecionales en la asignación de los presupuestos, de tal modo que la transición y la negociación fuesen más suaves.

Sin embargo, hay que puntualizar que el desenmarque del lado estatal (federal) fue posible, en gran parte, por la incorporación al gobierno de los cuadros universitarios que habían estado del otro lado² (es probable, por lo demás, que este acceso estuviese sobredeterminado por la cercanía *apreciativa* de estos cuadros al enmarque del nuevo gobierno). Así, lo que parecía ser en un primer momento un hecho político que respaldaba las políticas a implementar, más tarde se convirtió en un factor de debilidad. En efecto, el compromiso (la agenda) no pudo instrumentarse como se quería debido principalmente, por un lado, a que la política económica gubernamental mantuvo su orientación restrictiva y, por otro, a la confrontación partidaria que polarizó las

² Específicamente, con el nombramiento del Ingeniero Reséndiz (UNAM) y del Dr. Rubio (UAM - ANUIES) como titulares de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica.

relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo, de tal suerte que los presupuestos aprobados por el primero modificaban (con criterios distintos de racionalidad y costo políticos) las propuestas enviadas por el segundo.

2. ANÁLISIS DE LA TRAYECTORIA DEL PROBLEMA³.

En lo expuesto antes puede observarse que la formación del tema en la agenda respondió a las tres explicaciones no excluyentes: a) el (de)crecimiento económico, expresado en este caso en la crisis fiscal; b) el ciclo y trayectoria del asunto, que incluye la acción de los grupos de interés (instituciones, comunidades, sectores gubernamentales, partidos políticos), y c) el comportamiento de las organizaciones (las universidades), que incluye también la actuación de los funcionarios que asumen la responsabilidad de promoverlo.

La definición operativa ‘Política de Estado para la Educación Superior’ permite delimitar las cuatro etapas de la trayectoria: a) el *reconocimiento* del asunto corresponde al largo período de tensiones entre las partes que dominó la década de los noventa; b) la *adopción* del asunto ocurre alrededor del año 2000, cuando un sector del gobierno asume la demanda y considera que hay manera de atenderla; c) sin embargo, en la siguiente etapa, la *priorización* se desvanece en los años siguientes por los motivos expuestos, y d) la *permanencia* del tema se manifiesta en que las universidades lo vuelven a plantear durante el cambio de gobierno de 2006, aunque todavía no es seguro que continúe –con la misma formulación– entre las preocupaciones del nuevo gobierno.

De paso, esta forma de analizar la trayectoria permite también distinguir las circunstancias de ingreso o egreso (según ocurra) del asunto en la agenda gubernamental. Así mismo, posibilita vislumbrar cuándo y cómo el mismo asunto se reformula para permanecer visible.

En cuanto a la tipología del caso, puede observarse, en primer lugar, que éste transitó de ser un asunto de *posiciones* a uno de *valencia*. Los actores de ambas partes, pero sobre todo las universidades, contribuyeron a que el carácter controversial de su origen

³ Con base en Nelson.

derivara hacia un perfil de consenso. En segundo lugar, el debate desplazó el asunto del terreno técnico-científico al social. Lo no claro aún, en tercer lugar, es que las decisiones gubernamentales sean enteramente públicas (en el sentido de concertadas y transparentes).

La conversión de la demanda presupuestal en una demanda más amplia y su etiquetación como 'Política de Estado' permite a las universidades incluir en ella un conjunto de planteamientos relacionados con la justicia y el bienestar social que, por un lado, tienden puentes con otros sectores de la sociedad y, por otra parte, difícilmente pueden ser rechazados por la agenda gubernamental, así se trate de un gobierno de corte neoliberal.

Aunque se requiere un análisis más a fondo, la trayectoria reseñada también ayuda a entrever el papel que juegan los medios, los expertos, el congreso, los sectores del gobierno federal y los gobiernos estatales gubernamentales, algunos individuos y las carreras políticas, en la construcción del tema de la agenda.

Como puede desprenderse de las últimas líneas del punto anterior, en este caso la disponibilidad de recursos y los costos de la acción política jugaron a la inversa que en el caso del maltrato a la niñez estadounidense.

Queda por ver el desenlace de la trayectoria del problema planteado y con él su impacto sobre la sobrevivencia de las instituciones (en su forma actual), así como sus efectos sobre otros temas de agenda.

3. LOS DISCURSOS SOBRE LAS NECESIDADES⁴.

Conviene apuntar algunas ideas sugerentes sobre el tratamiento del asunto desde la perspectiva de la interpretación de las necesidades.

En efecto, la necesidad de más financiamiento planteada por las universidades se tradujo en un reclamo político (la politización radicó en cuestionar las relaciones

⁴ Con base en Fraser.

tradicionales -y las funciones que cumplían- entre las instituciones y el Estado) y, al asociarse a cuestiones de equidad social (*cadena condicionada*), adquirió cierto sentido simbólico que les permitió rebasar los límites discursivos que pretendía imponer el gobierno, proponer alternativas para la discusión, acercarse a otros públicos y ayudar a la autoconstrucción de su identidad como sujeto colectivo.

En efecto, también, la interpretación oficial de la necesidad (corregir el carácter político y la ineficiencia de las instituciones) apuntaba a reducir este servicio de bienestar social.

Ahora bien, la lucha por hegemonizar el discurso se inició por el bando gubernamental, que pretendía sacar el problema (la asignación presupuestal) del ámbito de lo político (la discrecionalidad y el exceso) para enviarlo a la esfera de lo económico (como una cuestión de eficiencia, productividad y competitividad ante recursos escasos) y lo doméstico (el ámbito interno de las universidades).

Tal vez no sea exagerado afirmar que la suavización del conflicto y la posibilidad de acuerdo cruzaron por una dimensión terapéutica, esto es, por la aceptación de las universidades de que operaban con una calidad deficiente y, en consecuencia, hacía falta aplicar correctivos.

Esta aceptación fue posible por la recontextualización de la necesidad, operada por los expertos, tanto los académicos y funcionarios desde las instituciones, como los académicos-funcionarios del gobierno. Dicha contextualización consistió en academizar la necesidad (dotarla de cierta racionalidad propia). No obstante, hasta el momento parece ser una recontextualización incompleta ya que las universidades siguen reclamando que la solución definitiva al problema debe incluir la oficialización (situarse a nivel de Política de Estado y plasmarse en leyes) de sus derechos (entre ellos la autonomía y la obligatoriedad de percibir financiamiento público) en una perspectiva que garantice la justicia y la equidad sociales.

4. A MANERA DE CONCLUSIÓN⁵.

⁵ Con base en Moro y Besse.

El asunto tratado puede definirse como un problema público ya que la comunidad (el conjunto de las instituciones) considera que la situación prevaleciente debe modificarse y que la instrumentación del cambio es competencia del Estado (sobre todo a nivel federal pero también estatal).

Es un problema semiestructurado porque se conoce el origen de la situación, así como sus efectos, pero no se sabe cómo resolverlo (es decir, no se ha encontrado la fórmula para superar la restricción de recursos). Por este motivo puede catalogarse también como problema rebelde o retorcido, ya que la ausencia de una solución definitiva es la causa de su permanencia en el tiempo (o de su recurrencia anual) y en el discurso tanto de las universidades como de las autoridades gubernamentales.

Pueden plantearse dos niveles de conflicto. En el nivel más general se encuentran, por un lado, las universidades que demandan un incremento del presupuesto; por el otro, el Estado que no puede satisfacerlas. Pero hay otro nivel de conflicto en dos esferas: por una parte, entre las universidades hay diferencias; por la otra, las hay entre las agencias del Estado. Por lo anterior, no hay neutralidad en el debate, sino que los planteamientos de cada parte responden a sus intereses.

La voz de la comunidad está representada por la ANUIES. Este actor adquirió categoría de interlocutor junto con el proceso de construcción del consenso entre las universidades que representa, de la construcción de la visibilidad del problema y de su inclusión en la agenda gubernamental. Esta incorporación puede apreciarse como un ejemplo del modelo tiempo por la coincidencia de la política, las políticas y la aparición del problema, coincidencia que se tradujo en una ventana de oportunidad. No obstante, al no encontrarse una solución óptima por y para todas las partes, se acude a remedios parciales y temporales, de tal manera que el problema de fondo se pospone y se vuelve un caso del modelo basura.

El reclamo de mayor presupuesto por parte de las universidades se sitúa en los linderos entre el ámbito de lo técnico y el de lo político ya que no implica solamente una discusión sobre lo racional (lo educativo o lo académico) sino que expresa y condiciona las relaciones entre las instituciones y el Estado.

La demanda por más financiamiento no surgió en realidad de la necesidad del mismo sino que la creó.

Desde el punto de vista del ciclo de atención al problema (y su conexión con los contextos, enmarques y desenmarques) pueden distinguirse: a) la etapa anterior, los años ochenta, cuando cambian los contextos; b) la etapa de euforia, primera mitad de los noventa, cuando la reducción presupuestal se agudiza y las universidades se resisten a aceptar el nuevo modelo; c) la de análisis, segunda mitad de los noventa, cuando se procede al estudio más concienzudo y objetivo de la situación y los discursos y hay acercamiento entre los actores; d) la de descenso (del conflicto y aceptación de la agenda), alrededor del 2000, cuando parece posible un acuerdo, y e) la posterior, los últimos años, que no se sabe si queda o no incluido en la agenda.

La etiquetación de la demanda como Política de Estado cumplía los tres aspectos del poder de la definición: a) apertura: enmarcar el proceso de discusión y acción, determinar a los responsables y conseguir consensos (valencia); b) establecer compromisos de largo plazo entre todos (contrato colectivo), y c) simbólico: “iluminar” conceptos y valores.

Así mismo, cumplía con ciertos aspectos técnico-políticos: a) operatividad, en la medida en que se sustentaba en un enfoque racional y científico (desde el ángulo de la academia); b) evaluatividad, en tanto que permitía juzgar situaciones; y c) viabilidad, pues identificaba el mapa de actores involucrados y las consecuencias de sus acciones.

II. LA CUESTIÓN DE LA CALIDAD

1. El desarrollo del tema.

El tema de la calidad en la educación superior mexicana adquirió relevancia en las políticas gubernamentales durante los años noventa (Kent, 1998). Varios factores concurrieron a ello, principalmente el cuestionamiento de la capacidad de la universidad pública para contribuir a la modernización del país y, como argumento contra fáctico, la buena aptitud de la educación privada para hacerlo (Mendoza, 1998)⁶. El señalamiento se realizaba en el contexto de la necesidad de elevar la productividad y competitividad internacional de la recientemente abierta economía nacional, y de la transición del Estado del modelo protector al de competencia (Acosta, 1998; Acosta; 2002; Miranda, 2004; Ibarra, 2005). No sólo se ponía en duda la calidad de la formación de los alumnos/egresados de las universidades públicas sino que también se atribuía esa dudosa calidad a la politización y masificación que ellas habían registrado en los años setenta y ochenta (Kent, 2005).

En el bando de los promotores de la crítica se encontraban los funcionarios del gobierno federal, los analistas de los organismos multinacionales relacionados con el sector, los voceros del sector privado, las asociaciones de profesionistas más influyentes, buena parte de los medios de comunicación masiva y los partidos políticos de centro-derecha (PRI, PAN)⁷. Del otro lado, en la defensa de la universidad pública, se encontraban los miembros de las instituciones afectadas –como académicos, rectores, estudiantes movilizados y sindicatos-, así como su organismo representativo -la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)⁸- y la izquierda social y política⁹.

Cabe mencionar que, aunque había cierta verdad en la deficiencia educativa de las universidades públicas, el ataque fue leído –en ambas facciones- como la oportunidad

⁶ La reciente declaración sobre la UNAM por parte de un prominente diputado panista –egresado de una institución privada- sólo refleja tardíamente aquella doble idea.

⁷ Esta es una ubicación en la geometría ideológica cambiante y, por tanto, relativa. Ver Bovero, 2006.

⁸ En la Asociación participan algunas universidades privadas pero el peso político recae en las públicas.

⁹ En todo este párrafo y el que sigue estoy haciendo referencias de memoria.

para suprimirlas o al menos menguar su importancia, en aras de la expansión del sistema de mercado en el sector (la famosa privatización). A esta percepción contribuyeron medidas como la restricción de los presupuestos institucionales, la elevación de cuotas a los alumnos y la implantación de estímulos a la productividad de los académicos. También se impulsaron los mecanismos de evaluación interna y externa. Así, el discurso de defensa de las universidades públicas abarcó temas aledaños como la autonomía institucional, la gratuidad de la enseñanza, la libertad de cátedra e investigación, el bienestar popular y la soberanía nacional.

La controversia comenzó a dirimirse hacia fines de los años noventa de manera salomónica –no había otra opción–, con el asentimiento de las universidades públicas de que era necesario reconocer las debilidades y mejorar la calidad¹⁰, y la aceptación gubernamental de que era necesario proporcionarles apoyos –condicionados y dirigidos– para lograrlo¹¹. Esta conformidad bilateral permitió que el asunto de la calidad, además de diferenciarse de los otros temas, fuera asumido como un problema *suficientemente* compartido –subrayo: no completamente; este es el significado de las reservas que hay acerca de los programas estratégicos del sexenio pasado (Kent, 2004; Casillas y López, 2005). También favoreció que los otros actores sociales y políticos no universitarios dejaran de intervenir en el debate sobre la calidad¹², salvo por las siempre indispensables opiniones de los organismos multinacionales como la OCDE¹³. Así, aunque el tema de la calidad había flotado en el ambiente a lo largo de los años, no fue sino hasta el período 2000-2006 que se establecieron los programas estratégicos y *participativos* para que las universidades interiorizaran las líneas de cambio institucional hacia su mejora. Aún está pendiente la evaluación de los resultados y del propio proceso de implementación.

¹⁰ El resultado de esta reflexión se plasmó en *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, documento aprobado en 1999 que contiene una visión de largo plazo (ANUIES, 2000).

¹¹ Paralelamente, hacia las instituciones privadas se aplicó una política de ‘dejar hacer’ (Kent, 2005), con ciertos apoyos discrecionales que han sido severamente criticados por las públicas.

¹² No en balde, el inexperto diputado panista fue reprendido hasta por sus mismos correligionarios por haber provocado la reapertura del espacio de esa discusión.

¹³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, que agrupa a los países más desarrollados y México.

En cuanto a los actores del proceso deben anotarse otros elementos. En primer lugar, la posibilidad de la convergencia fue apoyada por la incorporación de universitarios y científicos a los órganos de decisión e instrumentación de las políticas sectoriales correspondientes. Aunque dominada por los *capos* de las ciencias, la creciente influencia de la comunidad académica en el Sistema Nacional de Investigadores, brazo importante del CONACYT¹⁴, fue un primer avance en esa dirección a lo largo de los años noventa (Álvarez y González, 1998). En esa misma década se crearon y fortalecieron los organismos técnico-autónomos o de pares como el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) y los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES).

Pero el paso decisivo en la coincidencia de discursos y viabilidad de los cursos de acción en materia de calidad educativa fue sin duda el nombramiento de académicos-funcionarios universitarios en el aparato del gobierno central (la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica), como precedente en 1994-2000 y como implementación en 2000-2006. Esto, que representó además, en el mapa de la diversa comunidad académica nacional, el desplazamiento de la vertiente de los profesionales por la de los científicos (Casillas, 2002), permitió el diálogo y la concurrencia de acciones entre el sector gubernamental y el universitario.

En segundo lugar, la ANUIES adquirió mayor relevancia, pasando de ser un ‘club de rectores’ a una instancia representativa de las comunidades universitarias (Álvarez y González, 1998). Aunque fundada desde 1950 y determinante en algunas decisiones trascendentes como la creación de universidades innovadoras en la década de los setenta, no fue sino hasta la etapa crítica de la educación superior en los años ochenta y los intentos por reformarla en los noventa que adquirió el estatuto de interlocutor político –de ‘voz’ en la política pública. En segundo lugar, la polémica universidades públicas/universidades privadas y la confrontación (cordial) de las primeras con los sectores gubernamentales, provocaron que en el seno de la Asociación se fortaleciera el Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA), mientras que las segundas, sin ruptura con ella, optaron por vigorizar la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES).

¹⁴ Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

2. Balance.

En la breve reseña anterior puede apreciarse lo siguiente (siguiendo a Moro y Besse):

- (a) el tema de la calidad no fue problematizado por las universidades sino por el gobierno;
- (b) esto fue consecuencia de un cambio de contexto y del enmarque de este último;
- (c) el debate que generó, por tanto, no fue neutral;
- (d) fue originalmente un tema de la agenda gubernamental que se convirtió en tema de agenda pública por la reacción de las instituciones;
- (e) en ese tránsito el problema se politizó
- (f) y se estructuró;
- (g) también el mapa de los actores se modificó;
- (h) adquirió legitimidad entre las instituciones en la medida en que dejó de ser polémico y se medio-definieron las soluciones y jurisdicciones;
- (i) en términos de negociación del asunto, atravesó las fases de apertura, contrato y permanencia simbólica;
- (j) la convergencia de los actores en el último período representó una ventana de oportunidad para la implementación de las políticas;
- (k) es claro que hay una necesidad, pero como se trata de un problema complejo y rebelde, es difícil anticipar que continuará como demanda pública (de las universidades) y como prioridad de la agenda gubernamental.

REFERENCIAS

Primera Parte:

FRASER, Nancy (1991) "La lucha por las necesidades" en *Debate feminsita*, Año 2, Vol. 3, marzo, México.

MORO, Javier y Juan BESSE (2006) *La Nueva Agenda en Política Pública*. Guía. FLACSO-México.

NELSON, Bárbara (1993) "La formación de una agenda. El caso del maltrato de niños", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis (comp.) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Vol. 3, Miguel Angel Porrúa, México.

REIN, Martin y Donald SCHON (1991) "Un discurso de políticas que refleja su marco" en WAGNER, P., WEISS, C., WITTRUCK, B. y WOLLMAN, H. *Ciencias sociales y estado moderno Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Segunda parte:

ACOSTA SILVA, ADRIÁN (1998) "Cambios en la transición. Análisis de tres procesos de reforma universitaria en México", en *Sociológica* # 36, UAM Azcapotzalco.

ACOSTA SILVA, ADRIÁN (2002) "Neointervencionismo estatal en la educación superior en América Latina", en *Sociológica* # 49, UAM Azcapotzalco, México, mayo-agosto.

ÁLVAREZ, GERMÁN y MARIO GONZÁLEZ (1998) "Las políticas de educación superior y el cambio institucional", en *Sociológica* # 36, UAM Azcapotzalco, México.

ANUIES (2000) *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, México.

CASILLAS, MIGUEL A. (2002) "Notas sobre el campo universitario mexicano. Homenaje a Pierre Bourdieu", en *Sociológica* # 49, UAM Azcapotzalco, México, mayo-agosto.

CASILLAS, MIGUEL A. y ROMUALDO LÓPEZ (2005) "El PIFI. Notas sobre su diseño e instrumentación", en ÁNGEL DÍAZ BARRIGA y JAVIER MENDOZA ROJAS, *Educación superior y Programa Nacional de Educación 2001-2006*. ANUIES, México.

IBARRA COLADO, EDUARDO (2005) "Origen de la empresarialización de la universidad: el pasado de la gestión de los negocios en el presente del manejo de la universidad", en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXIV, núm. 134, ANUIES abril-junio.

JAVIER MENDOZA ROJAS (1998), "La educación superior privada", en P. LATAPÍ (coord.) *Un siglo de educación en México*, Tomo II, FCE 1998.

KENT SERNA, ROLLIN (2004) *Recepción de las políticas públicas en educación superior: el PIFI y el PIFOP*. ANUIES, col. Documentos.

KENT, R. (2005) "La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México", en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXIV, núm. 134, ANUIES abril-junio de 2005.

KENT, R. y R. RAMÍREZ (1998) "La educación superior en el umbral del siglo XXI", en P. LATAPÍ (coord.) *Un siglo de educación en México*, Tomo II, FCE.

MIRANDA LÓPEZ, FRANCISCO (2004) "La reforma de la política educativa: gestión y competencia institucional frente a la tradición corporativa", en *Sociológica* núm. 54, enero-abril.

MORO, Javier y Juan BESSE (2006) *La Nueva Agenda en Política Pública*. Guía. FLACSO-México.