

GLOBALIZACIÓN Y NEOLIBERALISMO EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO DEL POSGRADO EN MÉXICO

Mariana Sánchez

Currículo: maestra en Pedagogía por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Cursa el Doctorado Interinstitucional en Educación en la Universidad Iberoamericana. Su desarrollo profesional se ha enfocado a las áreas de educación superior, formación de adultos, vinculación universidad-empresa y nuevas modalidades de educación superior, posgrado, educación continua y a distancia. Actualmente, es subdirectora de Posgrado de la Universidad Iberoamericana.

Resumen

En este artículo se identifican los argumentos que, desde la perspectiva del neoliberalismo y la globalización, fundamentan las políticas de posgrado en México en los últimos quince años, así como el papel de los organismos internacionales en la difusión de estas visiones sobre la educación. Asimismo, se analizan los orígenes del Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PFPN), 2001-2006, que asume los postulados del pensamiento neoliberal y, en especial, el discurso sobre la calidad como sustento de sus propuestas y estrategias. Los procesos de evaluación y acreditación basados en modelos y “estándares” internacionales cobran particular relevancia y se convierten en los ejes articuladores que estructuran las actividades de posgrado y generan efectos —favorables y desfavorables— en la planeación y operación de los programas de posgrado, en la organización y dinámica de las IES, y en la orientación del posgrado nacional.

Abstract

This article identifies the arguments that, based on the neoliberal and globalization perspectives, sustain the postgraduate degree policies in Mexico for the last 15 years. The role that international entities play in conveying these educational perspectives is also analyzed. In addition, the paper examines the origins of the National Postgraduate Degree Strengthening Program (PFPN in Spanish) (2001-2006) which derives from neoliberal thinking, in particular the discourse about quality as the basis of its proposals and strategies. Evaluation and accreditation processes based on international guides and standards are the benchmarks that articulate the postgraduate activities and underline its effects —both favorable and unfavorable— on the planning and operation of postgraduate programs, the organization and dynamics of higher education institutions and the vision of the national postgraduate degrees.

LA GLOBALIZACIÓN COMO CONTEXTO PARA ANALIZAR EL POSGRADO

Ubicar el estudio del posgrado en el contexto de la globalización es una especie de “lugar común”; a pesar de este uso recurrente, globalización no es un vocablo con un significado unívoco; es un término polisémico, cuya gran diversidad de significados se asocian a múltiples enfoques interpretativos: económico, social cultural, político, histórico e ideológico. Globalización es no sólo un fenómeno del campo económico, sino también un constructo ideológico que, como concepto clave, desempeña una función muy importante como formador de contexto entre diversos actores que, no necesariamente, tendrían una visión compartida sobre los procesos globalizadores, sus causas y consecuencias.

Gandarilla (2004) plantea la necesidad de analizar la globalización pasando de una interpretación teórica a una visión histórica, en la que ha habido una transformación de significados: globalización como proceso histórico, como ideología, como contexto o escenario mundial, o como dimensión política–prescriptiva. Otros autores como Brunner (2000), Carnoy (1999) y Schwartzman (2001) describen efectos económicos, geopolíticos, culturales y sociales de la globalización en los sistemas de educación superior. Carnoy señala que la globalización puede ser entendida como fenómeno, pero también como ideología, que fundamenta políticas y decisiones que inciden en la dinámica de la educación superior, en ocasiones sin enmarcarlas en una visión estratégica. Giddens¹ plantea que se pueden identificar dos grandes posturas frente a la globalización:

- Una de aceptación, la de los “hiperglobalizadores”, ligados al ámbito de los negocios, que entienden la globalización como la expansión del mercado a escala mundial, con la consecuente pérdida de poder del Estado-nación, que transfiere su función al Estado-región o a la ciudad-Estado. Esta visión corresponde a la ideología empresarial como proyecto de futuro.
- Una visión más crítica, la de los “escépticos”, que consideran que la globalización es un mito, ya que no es un fenómeno reciente ni tampoco ineludible, pues es posible ubicarla en otros momentos históricos, con diversidad de efectos. Los principales teóricos de esta postura plantean la necesidad de rebasar la historización del fenómeno y profundizar en sus alcances económicos, políticos, sociales y culturales.

Además de estas dos posturas, es posible identificar una visión “fatalista”, que considera que la globalización es incontrolable y sus efectos inevitables, por lo que propone que se tomen decisiones orientadas a aprovechar los posibles “beneficios” o a minimizar los efectos negativos que acarrearía el quedar fuera del proceso mundial: pérdida de competitividad y de participación en el mercado, rezago en el desarrollo tecnológico, incapacidad para la innovación, entre otros.

Por el contrario, existe también una visión que asume que esas fuerzas globalizadoras, presentadas como inexorables, no son inamovibles y pone en la mesa del análisis la capacidad de resistencia de los individuos y los grupos involucrados en los procesos sociales y educativos.

Frente a estas interpretaciones, pareciera que las propuestas, objetivos y programas de política educativa en América Latina no consideran la diversidad y complejidad de los efectos de la globalización, pues es posible identificar fines, objetivos y estrategias para el desarrollo del posgrado comunes o al menos semejantes para toda la región. Esto se debe en gran parte a que en este marco, el poder de decisión sobre las políticas educativas deja de estar articulado exclusivamente en el Estado-nación, que pierde la capacidad de regular todas las acciones y decisiones a partir de las especificidades locales.

Para entender la globalización y sus efectos en los sistemas educativos, en particular en el nivel de posgrado, es necesario considerar que es un fenómeno de múltiples causas que rebasan el ámbito de lo económico; que tiene consecuencias diversas según el contexto geográfico, histórico o institucional donde se ubica el proyecto educativo; y que genera efectos contradictorios, pues se desarrolla a través de procesos variados en los que coexisten modos de integración y solidaridad de los actores, junto con formas de fragmentación o destrucción del tejido social.

¹ Citado por Gandarilla.

Algunos efectos de la globalización que deben ser considerados en el estudio de los sistemas educativos y sus políticas son:

- *Cambios en las formas de organización del trabajo y en el tipo de actividades que es necesario desarrollar en los mercados laborales.* Un número considerable de los requisitos formativos son establecidos por transnacionales y no por el Estado. Esto ha propiciado que proliferen los sistemas de evaluación de la fuerza laboral con estándares internacionales y ha planteado a los sistemas educativos la necesidad de reorientar la formación hacia las competencias profesionales y laborales que demanda el mercado.
- *Nuevas reglas comerciales que implican cambios en las relaciones productivas y comerciales,* como el fin del proteccionismo del Estado, el establecimiento de tratados comerciales que incorporan en sus cláusulas la eliminación de aranceles, el predominio de las empresas transnacionales, quienes dictan las reglas y sustituyen en esa función al Estado. Los tratados comerciales incluyen con frecuencia el libre tránsito de profesionales, lo que obliga a los sistemas educativos a replantear la orientación de su formación y a establecer criterios de evaluación y convalidación académica, así como equivalencias de créditos y acreditación de profesionales.
- *Movimientos migratorios intensos,* que se convierten en un factor condicionante de rezago o deserción escolar y que hacen necesario prever modalidades educativas creativas que atiendan a la población migrante.
- *Cambios en las dinámicas políticas,* con la democracia como sistema político dominante, lo que conlleva cambios en las políticas de desarrollo de la educación orientadas a implantar estrategias para combatir la inequidad.
- *Desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y su incorporación a todas las actividades humanas,* incluyendo proyectos para la virtualización de los procesos educativos, en ocasiones con la expectativa de ampliar la cobertura con menores costos. Las TIC hacen posible el surgimiento de nuevas modalidades educativas, presenciales, a distancia y mixtas, y favorecen también la ampliación de la influencia de los productores de conocimiento que van a la vanguardia.
- Integración de redes de investigación e incorporación de la visión de la educación permanente, lo que plantea la necesidad de nuevas formas de organización del trabajo académico y el desarrollo de reglas para la evaluación y promoción de los académicos.

EL PENSAMIENTO NEOLIBERAL EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE POSGRADO PARA AMÉRICA LATINA

Las crisis económicas de la década de los ochenta en los países de América Latina, interpretadas como signo del fracaso de la planeación económica, fueron contexto y detonador de cambios en la orientación del proyecto de política educativa en la región. Si bien en el discurso oficial, presente en los documentos en los que se plasma la política educativa² en

² Según el Plan Nacional de Educación 2001-2006: "La educación superior es un medio estratégico para acrecentar el capital humano y social de la nación, y la inteligencia individual y colectiva de los mexicanos; para enriquecer la cultura con las aportaciones de las humanidades, las artes, las ciencias y las tecnologías; y para contribuir al aumento de la competitividad y el empleo requeridos en la economía basada en el conocimiento. También es un factor para impulsar el crecimiento del producto nacional, la cohesión y la

nuestro país, se sigue considerando la educación, en particular la de nivel superior, como un factor de desarrollo social y económico, ya que impulsa la producción de conocimiento, la innovación, el desarrollo tecnológico y la competitividad nacional, cabe señalar que hay un giro importante en la interpretación sobre su función social, pues a la luz del pensamiento neoliberal deja de verse como un asunto de política pública para ser considerada como un bien de consumo, que se rige con criterios de mercado y se ubica en la esfera de los beneficios privados de alcance personal (Vázquez Mateos, 2003). La educación superior, en este contexto, de ser un instrumento de política cultural del Estado, orientada al beneficio colectivo, se convierte en un “servicio”, en una “mercancía” que es ofrecida por las instituciones de educación superior (IES) públicas y privadas, las cuales compiten entre sí por los recursos y los estudiantes en función de su calidad y prestigio.

El proyecto neoliberal confiere así a la educación superior un papel fundamental en el desarrollo nacional, en función de su capacidad de eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos académicos y de gestión, los cuales se plantean a partir de cambios o reorientaciones en la interpretación de diversos factores, como:

- *Papel asignado a las universidades:* se privilegia la pertinencia del trabajo universitario entendido como la contribución al desarrollo económico a través de la formación de los profesionales que el país necesite, en el marco de un modelo de producción organizado con base en criterios de mercado en el contexto internacional.
- *Responsabilidad social de las IES:* se plantea como función fundamental de la educación superior el desarrollo de profesionales que garanticen la competitividad, en el marco de un “modelo ideal” de sociedad vista como sociedad competitiva, centrada en valores que privilegian los objetivos individualistas antes que comunitarios. Las otras funciones sustantivas de las universidades (investigación y difusión) se subordinan también al criterio de la competitividad.
- *Criterio de planeación de la oferta educativa:* para la toma de decisiones sobre la apertura y el fortalecimiento de programas académicos, se plantea partir del estudio de necesidades del mercado para las diversas áreas de conocimiento y campos profesionales. La planeación se realiza desde un enfoque de estimación de recursos humanos.
- *Acceso a la educación:* aun cuando en el discurso de la política de educación superior se menciona el propósito de ampliar la cobertura y garantizar la equidad, en la práctica se considera la necesidad de seleccionar a los estudiantes candidatos en función de sus méritos académicos y capacidades, con base en criterios e instrumentos estandarizados. El argumento para esta decisión se fundamenta en el objetivo central de garantizar la calidad, que en gran medida sustituye al propósito de ampliación de la cobertura que predominó en la década de los setenta.

justicia sociales, la consolidación de la democracia y de la identidad nacional basada en nuestra diversidad cultural, así como para mejorar la distribución del ingreso de la población” (p. 183).

Según el Programa Sectorial de Educación 2007-2012: “En la sociedad del conocimiento, la competitividad de los países depende, en buena medida, de la fortaleza de sus sistemas educativos y de su capacidad de generar y aplicar nuevos conocimientos. México debe hacer de la educación, la ciencia y la tecnología los puntales de su desarrollo. En ellas está la solución de los más acuciantes problemas nacionales; de ellas depende el incremento de la calidad de vida de la población” (p 10).

- *Papel de los estudiantes*: son vistos como usuarios o clientes de un servicio con valor económico, que se convierte en un bien de consumo que el sujeto posee de manera privada.
- *Producción científica y académica*: se le asigna al conocimiento el valor de “capital cultural” y a las comunidades científicas, el deber de ser altamente productivas, y establecer parámetros de eficiencia y “excelencia” para los resultados de investigación y docencia.
- *Tendencia a la disminución de subsidios y al adelgazamiento de la administración pública*: las instituciones se enfrentan a la necesidad creciente de inversión (como condición para ampliar la cobertura y garantizar la calidad) en un ambiente político hostil a los subsidios públicos. Esto marca como consecuencia una tendencia a la descentralización y privatización del servicio educativo como forma de flexibilización y mejora de la calidad.
- *Surgimiento de la rendición de cuentas*: como medio para garantizar el uso eficiente de los recursos a fin de lograr objetivos de productividad académica. La evaluación de la calidad rebasa su naturaleza académica y atiende, de manera explícita, este propósito (McLendon, Hearn y Deaton, 2006).

Una consecuencia indeseable de las acciones basadas en estas interpretaciones es que se ahondan las desigualdades entre la población y las instituciones educativas, debido a los cada vez más exigentes procesos de selectividad, y se profundiza la brecha originada por la exclusión de aquellos sujetos (estudiantes, académicos e instituciones) que desde el principio se encontraban en desventaja.

CALIDAD Y ACREDITACIÓN COMO EJE DEL FORTALECIMIENTO DEL POSGRADO

Cuando en la década de los noventa diversos países de América Latina habían incrementado de modo significativo sus índices de cobertura en educación superior, los análisis de los resultados revelaron que no bastaba la cobertura si no se aseguraba que los procesos educativos efectivamente estuvieran produciendo los efectos esperados en el contexto de las necesidades sociales y el desarrollo nacional.

Aunado a esto, el desarrollo tecnológico, así como el establecimiento de nuevas reglas de intercambio comercial internacional generaron un marco interpretativo diferente, en el que la educación en general, y en particular la educación superior, adquirió un valor distinto, pues ya no sólo era un fenómeno de interés nacional, sino que se convertiría en un factor de competitividad internacional.

En el contexto de los florecientes tratados de libre comercio, la calidad de la formación profesional pasó a ser una preocupación central que generaría una nueva visión en las políticas educativas y la necesidad de asegurar, evaluar y acreditar instituciones y programas. Las instituciones de educación superior cambiaron el interés en la evaluación a la acreditación, con propósitos de control académico y legitimación social. En el ámbito nacional se buscaba asegurar mínimos de calidad en un contexto heterogéneo, en el que las instituciones se planteaban la cuestión del reconocimiento mutuo de estudios y la transferencia de créditos. Esta situación era aún más compleja en el orden internacional en virtud de la ausencia de referentes básicos de desempeño que fueran comunes.

Para desarrollar procesos de acreditación era necesario considerar tres hechos relevantes:

- La heterogeneidad de niveles y criterios de calidad y formación profesional de cada institución, que dio lugar al establecimiento de reglas y parámetros para la acreditación de programas académicos de carreras, impulsados sobre todo por los colegios de profesionales.
- La dificultad y rigidez normativa para la transferencia de títulos, que dificultaba la movilidad de estudiantes, académicos y profesionales, y que impulsó los procesos de acreditación institucional, a través del surgimiento de organismos acreditadores.
- La dificultad para el reconocimiento de títulos y la movilidad profesional, que dio lugar a los procesos de certificación profesional.

El salto cualitativo es mayúsculo: el foco de la política de educación superior pasa de la expansión del sistema a las características de su funcionamiento; los indicadores de calidad, fundamentalmente cuantitativos, dejan de centrarse en la cobertura o en parámetros nacionales y regionales, como rezago educativo, deserción, reprobación, eficiencia terminal o absorción de la demanda, y se orientan hacia factores relacionados con los resultados educativos esperados.

El desarrollo de nuevas formas de evaluación de la calidad de la educación partió del establecimiento de hipótesis acerca de los factores relevantes en el logro de resultados esperados. Estos factores podían ser relacionados con los recursos materiales que se ponen al servicio de las tareas educativas (infraestructura, equipamiento, laboratorios, bibliotecas, relación de estudiantes por profesor, estudiantes por grupo, entre otros) o con la organización de los procesos educativos (interacción maestro-alumno, bitácoras de docencia, procesos de tutoría, organización de las actividades de campo o de laboratorio, y otros criterios semejantes).

Todos estos planteamientos sobre la calidad y su evaluación son indicativos de lo que Frigotto (2004) denomina “metamorfosis conceptual del campo educativo”, pues reflejan el cambio del discurso:

- De la teoría del capital humano a la sociedad del conocimiento, la calidad total, la formación flexible y polivalente.
- Del papel del Estado como educador al “Estado mínimo”, que tiende a disminuir su participación en el financiamiento de la educación superior y asume su papel de Estado evaluador, al tiempo que transfiere a las IES la responsabilidad de la diversificación de las fuentes de financiamiento.
- Del interés en la transmisión de conocimientos a la formación de las competencias genéricas y específicas, entre otros argumentos más.

Estos cambios en el discurso y la orientación de las estrategias de política no implican transformación en los efectos sociales de la educación, ya que la lógica que fundamenta las acciones sigue siendo la de la exclusión. En este sentido, se puede plantear que los procesos de evaluación y acreditación basados en modelos y criterios globalizados y estandarizados provocarán el ensanchamiento de las brechas de desigualdad en los grupos históricamente marginados, así como la exclusión de nuevos grupos de población que no habían sido afectados.

EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN EL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Los planteamientos de organismos internacionales, como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), asignan a la educación superior la responsabilidad de impulsar el desarrollo de los países a través del conocimiento, la innovación tecnológica y la competitividad internacional. Estos organismos ponen el acento en la calidad de la educación como condición indispensable para el logro de estos objetivos. Específicamente, el Banco Mundial (2003) subraya como tendencias significativas que inciden en el desarrollo de la educación superior:

- El papel del conocimiento como principal motor del desarrollo.
- El surgimiento de “nuevos proveedores” y modalidades de educación superior, en franca competencia con las universidades e instituciones que tradicionalmente habían tenido el monopolio de esta actividad.
- La consideración de las fuerzas de mercado, incluyendo el mercado global de capital humano, como una variable que influye de manera notable en la dinámica de la educación superior.

Señala también el riesgo que los países en desarrollo corren de marginarse aún más en el contexto de la economía mundial, por su débil capacidad de “capitalizar la creación y utilización del conocimiento”. En este contexto, el Banco Mundial establece como política para el desarrollo de la educación superior apoyar programas y proyectos que puedan producir resultados positivos, como:

- Ampliar la cobertura con viabilidad financiera y variedad de opciones formativas, a través de la diversificación de las instituciones no universitarias y privadas.
- Mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior.
- Fortalecer la capacidad de investigación y desarrollo científico y tecnológico en áreas que se consideren prioritarias para el país, para aumentar su competitividad en el marco de la globalización.
- Crear sistemas de financiamiento sostenibles y mecanismos de becas y créditos educativos que fomenten la equidad e incrementen las oportunidades de estudiantes de escasos recursos.
- Fortalecer la capacidad de gestión y rendición de cuentas para garantizar un mejor uso de los recursos.

Dichos proyectos deben estar contruidos a partir de una visión estratégica institucional y nacional e incluir acciones orientadas a lograr la autonomía de gestión y rendición de cuentas con el apoyo del desarrollo de sistemas de información, la diversificación de las fuentes de financiamiento, el desarrollo de sistemas y organismos para la evaluación y acreditación, la innovación organizativa, y el desarrollo de la infraestructura de información y comunicación, entre otros.

Por su parte, la UNESCO (1998), en su Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI, sin oponerse de manera radical a la postura del Banco Mundial, incorpora algunos elementos que rebasan una visión meramente económica

al plantear que la educación superior tiene la misión de educar, formar personas en un marco ético y realizar investigaciones, con el fin de propiciar el aprendizaje permanente, generar y difundir el conocimiento, comprender y difundir las culturas nacionales y regionales y consolidar los valores de la sociedad.

La UNESCO destaca la necesidad de promover la igualdad de acceso a la educación superior y garantizar la equidad con base en los méritos y la capacidad de los sujetos, así como facilitar el acceso de grupos específicos, como indígenas, minorías culturales y grupos desfavorecidos, a través de estrategias como la diversificación de modelos y modalidades de educación superior. Señala también la importancia de impulsar el desarrollo y la difusión del conocimiento mediante la investigación y los estudios de posgrado; fomentar la innovación, la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad; y diversificar las fuentes de financiamiento.

La mejora de la calidad es una preocupación central y su evaluación debe ser integral y periódica, tanto mediante los ejercicios institucionales de autoevaluación como de la evaluación externa de expertos internacionales. En la visión de la UNESCO sobre la educación superior se incluyen temas como la pertinencia social, la dimensión internacional, el fomento de la equidad, incluyendo los aspectos étnicos y de género, el respeto a la diversidad cultural y el cuidado del medio ambiente.

La UNESCO propone como estrategia que cada uno de los países miembros desarrolle políticas de fomento de la educación superior, incrustadas en un programa marco internacional. El marco general establece los siguientes programas:

- Mejoramiento de la pertinencia.
- Mejoramiento de la calidad.
- Mejoramiento de la gestión y el financiamiento.
- Gestión académica de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- Reorientación de la cooperación internacional.

Tanto las propuestas del Banco Mundial como las de la UNESCO, que dan cuenta de una visión más integral de la función de la educación superior que la que plantea el propio banco, están presentes en los objetivos del Plan Nacional de Educación (Pronae) 2001-2006, que, junto con el Programa Especial de Ciencia y Tecnología (PECYT) 2001-2006, sirvió de base para el desarrollo del Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PFPN) propuesto de manera conjunta por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). En particular, destacan los aspectos relacionados con la visión sobre la calidad, la evaluación y la rendición de cuentas en la dinámica del sistema y su relación con los mecanismos y criterios para el financiamiento (ver tabla).

Tabla
 Visión de la calidad de la educación superior
 y del posgrado del Banco Mundial, UNESCO y SEP-Conacyt

	Banco Mundial	UNESCO	SEP-Conacyt
RELACIÓN ESTADO - IES	Autonomía y responsabilidad de las instituciones frente al Estado. Diferenciación de las instituciones.	Autonomía y pluralismo, libertad de los actores de la educación.	Diferenciación institucional y de programas. Autonomía con rendición de cuentas.
PAPEL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	Atención a la formación de profesionales en función de las demandas del mercado. La educación superior se vincula al sector económico.	Atención a las necesidades y condiciones sociales a través de la formación de profesionales y la investigación. Se plantea como criterio fundamental garantizar la equidad.	Atención a demandas regionales y locales, a través de la formación de investigadores, profesionales y docentes. Se busca garantizar pertinencia social y académica de los programas educativos.
EVALUACIÓN DE LA CALIDAD	Búsqueda de la competitividad con estándares internacionales. Fortalecimiento de sistemas de evaluación y acreditación.	Evaluación sin fines punitivos, pero con hincapié en la rendición de cuentas.	Promoción de estándares nacionales para la evaluación. Fortalecimiento de sistemas de evaluación institucional, de pares y externa, fuertemente orientados a la acreditación.
ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR	Selección de estudiantes con base en criterios determinados a partir de perfiles estandarizados. El rigor de la selección es interpretado como un insumo para garantizar calidad.	Selección de estudiantes con base en los méritos (como criterio de calidad) y presencia de las minorías (como criterio de equidad).	Selección de estudiantes con base en méritos académicos, demostrados a través de exámenes estandarizados de ingreso y egreso. El rigor en la selección es evaluado como criterio de calidad.
ACADÉMICOS	Se seleccionan con base en sus perfiles y grados académicos como indicador de idoneidad. Se plantea la necesidad de habilitación pedagógica.	Además de la habilitación pedagógica, se requiere capacidad de uso de las TIC.	Integración de núcleo académico básico de acuerdo con grados académicos y pertenencia al Sistema Nacional de Investigadores (SNI).
FINANCIAMIENTO	Las IES procurarán la diversificación de fuentes de financiamiento. Los fondos estatales serán concursables, con base en resultados de calidad educativa y eficiencia. Inversión privada. Participación de los estudiantes en el gasto educativo.	Participación de los particulares en el financiamiento en un marco de responsabilidad compartida.	Diversificación de fuentes de financiamiento. Fortalecimiento de fuentes alternas. Eficiencia en el uso de recursos. Diversificación de mecanismos de asignación presupuestaria, a través de programas basados en méritos.

Fuente: elaboración propia.

LA POLÍTICA DE FORTALECIMIENTO DEL POSGRADO EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN Y EL NEOLIBERALISMO

Los análisis efectuados en el mundo sobre la capacidad que un país tiene en materia de ciencia y tecnología consideran como uno de los indicadores más importantes la relación entre el número de doctores e ingenieros o tecnólogos dedicados a la investigación y la población económicamente activa (PEA) de dicho país (OCDE, 2006).

Los diagnósticos en los que se basa el PECYT³ indican que en 2001 en México había 0.6 investigador por cada 1 000 integrantes de la PEA, frente a 2 investigadores en Argentina, 4 en España, 7 en Canadá, Francia y Alemania, 9 en Estados Unidos, 10 en Japón, y 14 en Finlandia. Frente a estos datos, tanto el Pronae como el PECYT plantearon entre sus objetivos para el sexenio 2001-2006 el desarrollo y la consolidación del posgrado como estrategia para impulsar la formación de científicos y tecnólogos, a través del Programa de Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PFPN).

La estrategia propuesta para lograr el objetivo fundamental de este programa era impulsar la mejora continua de la calidad de los programas de posgrado que ofrecen las IES (mejorar el perfil del personal académico; asegurar la pertinencia de la oferta; incrementar las tasas de graduación; desarrollar la infraestructura de apoyo, etcétera), así como reconocer la buena calidad de los programas de posgrado del país, con atención especial al fortalecimiento de los programas en el nivel de doctorado.

La operación del PFPN consistía en convocar a las IES a participar en un proceso de autoevaluación y evaluación externa por pares, de programas de posgrado (especialización, maestría o doctorado), con base en un modelo de posgrado de calidad definido previamente.

A partir del diagnóstico resultado de la autoevaluación, los responsables de los programas en las IES debían proponer un plan de mejora que hiciera posible que el programa alcanzara, en un plazo establecido, los valores de los indicadores de calidad, o bien que conservara esos parámetros si ya cumplía con ellos. Los programas que lograran resultados de calidad obtenían la acreditación y se registraban en el Padrón Nacional de Posgrado (PNP), en dos posibles categorías: "Alto nivel" y "Competente a nivel internacional". En la práctica, este programa es la única opción existente en nuestro país para acreditar programas de posgrado.

El "Paradigma del posgrado de calidad"⁴ que sirvió como eje articulador de todo el programa y que es la fuente de los indicadores de evaluación, se basaba en una visión unívoca de la calidad; partía del supuesto de que los programas de posgrado, las instituciones de educación superior, las disciplinas y los campos profesionales son homogéneos y que la calidad es un asunto de gestión y toma de decisiones planeadas con una visión estratégica en un plazo establecido de manera externa y no en función de la naturaleza del contexto, el problema y las circunstancias particulares en cada programa, institución o región.

³ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2002.

⁴ Apareció publicado con ese título como anexo en la guía para participar en el Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP), Conacyt (2002a): "Un programa de posgrado de buena calidad cuenta con: una amplia aceptación social por la sólida formación de sus graduados. Altas tasas de titulación o graduación. Profesores suficientes para atender la matrícula del programa y competentes en la generación, aplicación y transmisión del conocimiento, organizados en cuerpos académicos. La participación de los estudiantes en las líneas de generación y aplicación del conocimiento, o en su caso, de trabajo profesional. Currículo actualizado y pertinente. Procesos e instrumentos apropiados y confiables para la evaluación de los aprendizajes. Servicios oportunos para la atención individual y en grupo de los estudiantes. Infraestructura moderna y suficiente para apoyar el trabajo académico de profesores y alumnos. Sistemas eficientes de gestión y administración."

A lo largo del sexenio, una gran cantidad de instituciones de educación superior de diferentes tipos, tamaños y orientaciones académicas e ideológicas se involucraron en un largo proceso de autoevaluación, planeación y planteamiento de estrategias remediales y de desarrollo de sus programas de posgrado, a fin de participar en las diversas convocatorias del PFPN que se emitieron. En un estudio exploratorio realizado en 2006 con la participación de 40 coordinadores de programas de posgrado de 30 IES mexicanas, públicas y privadas (Sánchez, 2006), se identificaron elementos que sirven como base para formular hipótesis sobre impactos posibles, positivos y negativos, que la aplicación del modelo de evaluación de la calidad propuesto por el PFPN propició en diferentes ámbitos:

- En los programas de posgrado, al incidir en los enfoques pedagógicos, en la gestión de lo académico, en la modificación de los roles de los diversos sujetos involucrados en el proceso formativo, en las reformulaciones del currículo, en su vinculación con la investigación y los problemas sociales y regionales de los distintos campos científicos y profesionales, etcétera.
- En las IES, al generar cambios en la organización, en las prioridades institucionales, en reorientación de la inversión y el financiamiento, en las dinámicas académicas, en las relaciones entre los diversos actores, en los sistemas de evaluación y reconocimiento académico, y en las políticas y normas institucionales.
- En el posgrado nacional, en la cobertura regional y por áreas temáticas, en la orientación de la investigación, en la dinámica del sistema de posgrado y en la conformación o desintegración de comunidades científicas y académicas.

El modelo de evaluación incluye criterios relacionados con la visión estratégica del posgrado en la institución, el plan de estudios, los procesos educativos, los estudiantes, la planta académica, la producción académica articulada en líneas de investigación, la infraestructura, la eficiencia terminal y las fuentes de financiamiento. Si bien el proceso de evaluación incluía todos estos elementos, en la práctica se privilegiaron tres aspectos, que fueron determinantes en la evaluación de los programas y que implicaron, por sí solos, la exclusión de algunos programas del Padrón Nacional de Posgrado:

- La integración de la planta académica, con un enfoque tanto de suficiencia cuantitativa (un número mínimo de profesores de tiempo completo como núcleo académico básico, en una proporción determinada de estudiantes por profesor) como de habilitación cualitativa (grados académicos, participación en el Sistema Nacional de Investigadores [SIN], universidad donde obtuvo el grado más alto).
- Las tasas de eficiencia terminal, entendida como proporción de estudiantes por cohorte generacional, graduados en un tiempo específico, según el nivel (maestría o doctorado).
- La existencia de mecanismos y fuentes alternas de financiamiento del programa, que disminuyeran la presión del erario en la subvención del posgrado.

Estos tres indicadores muestran una visión del posgrado y sus posibilidades de fortalecimiento, en la cual la calidad es un problema de gestión y suficiencia de insumos; la eficiencia es un indicador prioritario para juzgar y clasificar a un programa, independientemente de su naturaleza académica, institucional o disciplinar, y en la que sólo las instituciones capaces de articular programas de procuración de fondos podrán sobrevivir en un escenario de adelgazamiento del financiamiento público para la operación del posgrado y la investigación científica y humanística.

Estas interpretaciones sobre la calidad que subyacen en el planteamiento del PFPN originaron esquemas y modelos que, traducidos en prescripciones, permearon las estrategias, políticas y normas institucionales que orientan las actividades del posgrado en nuestro país. La aplicación de esos modelos de calidad generó cambios en las prioridades y dinámicas institucionales del posgrado y en las relaciones entre los actores involucrados.

A MANERA DE CONCLUSIONES, “LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN” PLANTEA ALGUNAS CONTRADICCIONES

1. El fortalecimiento del posgrado va más allá de la verificación de la calidad de la oferta educativa; implica la valoración de la visión a largo plazo del papel de la educación superior en los contextos nacional, regional e internacional. Una evaluación de la política que permita identificar factores críticos y contradicciones requiere la ubicación y el análisis de las redes de interacciones entre las variables afectadas por los procesos derivados de las políticas y programas, a fin de contar con un panorama suficientemente completo de los efectos en diversos actores y ámbitos. Los ejercicios oficiales de evaluación de la política de posgrado no consideran las relaciones causales como un ámbito que se analice, sino que se limita a la descripción, en ocasiones sólo cuantitativa, del avance en algunos indicadores.

2. Los procesos actuales han llevado a las instituciones a subordinar su misión y objetivos y a transformar su identidad institucional, en aras de cumplir con los parámetros que le permiten obtener una acreditación. Ibarra (2002) afirma que las IES se ven sometidas a procesos de vigilancia a distancia y autonomía controlada, a través de los procesos de evaluación externa y acreditación a los que, cada vez con mayor exigencia, se ven obligadas. La pérdida de la identidad y la autonomía institucional, el acento en el individualismo y la competencia en las relaciones entre los distintos actores, son efectos de esta nueva forma de relación entre el Estado y las IES.

3. Esto se observa en algunos resultados indeseables, quizá “perversos”, de la implantación de políticas de educación superior, relacionados con las visiones sobre calidad de la educación, con los criterios actuales de financiamiento de la educación superior, con la estructura, dinámicas y criterios de remuneración de las plantas académicas, con los mecanismos y argumentos que fundamentan la selección de estudiantes y sus perfiles privilegiados, y con la interpretación de la pertinencia como criterio fundamental de calidad y excelencia:

- Sobre la visión de calidad del posgrado: los procesos de evaluación y acreditación se basan en modelos de calidad “generalizables”, que privilegian los insumos y los resultados observables en el corto plazo. Como resultado, se genera mayor inequidad, puesto que se evalúa con criterios homogéneos a sujetos, instituciones y programas en condiciones desiguales, situación que se agudiza cuando estos modelos se convierten en instrumentos “estandarizados” para la rendición de cuentas con base en resultados, a partir de condiciones de desventaja “no estandarizadas”.
- Sobre el financiamiento del posgrado. Si bien existe en nuestro país un ordenamiento del Congreso de la Unión para otorgar el uno por ciento del PIB a la educación, esta disposición no se ha reflejado en las asignaciones presupuestarias para las IES públicas; cada año se viven procesos recurrentes y desgastantes de negociación entre los rectores y las comisiones de la Cámara de Diputados, en los que es posible observar criterios heterogéneos para la asignación de presupuestos. En la práctica, los modelos de evaluación y acreditación promueven, a través de la presión para demostrar la obtención de ingresos propios, que las instituciones incluyan en su esquema de financiamiento formas alternas de obtención de recursos entre las cuales destacan los proyectos de consultoría, investigación por contrato, donativos, cobro de servicios, cuotas relacionadas con actividades extracurriculares y participación en licitaciones y concursos por fondos otorgados por diversos organismos nacionales e internacionales.
- Sobre el impacto en las dinámicas y la composición de las plantas académicas. Los requisitos de perfiles para los docentes de tiempo completo (grado de doctor, pertenencia al SNI, diversificación de actividades, productividad académica, entre otros) han propiciado cambios en los requisitos para la incorporación de académicos a las instituciones; si bien el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) ha contribuido en los últimos once años con apoyos y becas para que los docentes de las universidades públicas estatales mejoren su perfil académico, otros factores como la reestructuración de los esquemas salariales vinculados a los estímulos a la productividad, generan que cada vez sea más complejo cumplir los parámetros de suficiencia y habilitación de las plantas académicas, y que los académicos se enfrenten continuamente a situaciones de incertidumbre que los obligan a reorientar sus actividades a fin de satisfacer los parámetros de productividad propuestos desde “fuera” de las IES.
- Sobre los mecanismos de selección de estudiantes: frente a la intención explícita de incrementar la matrícula para aumentar el número de posgraduados, se promueven, por una parte, cambios en los requisitos de admisión, incluyendo la aplicación de exámenes estandarizados (EXANI III, Toefl) y la restricción de la admisión de candidatos que, por su edad, situación familiar, necesidades laborales o familiares, no disponen de tiempo completo para los estudios de posgrado. Esto se ha convertido recientemente en una nueva causa de exclusión e inequidad, ya que programas acreditados han empezado a rechazar estudiantes que rebasen los cuarenta o cincuenta años de edad, por considerar que su vida académica “potencialmente útil” es menor

que la de estudiantes menores de treinta y cinco años, y a la vez, que por sus compromisos laborales y familiares tienen menor posibilidad de obtener el grado en los tiempos establecidos por el Conacyt, calculados para jóvenes estudiantes de tiempo completo.

- Se plantea la pertinencia como condición para la calidad, la competitividad y la incorporación al desarrollo en respuesta a la expansión de la educación superior, como si sólo hubiese una interpretación posible de estos elementos, sin considerar que las estrategias planteadas para el logro de los objetivos no son de aplicación universal, ya que las condiciones, contextos y objetivos dentro de las IES y fuera de ellas son heterogéneos. Además, al plantear la pertinencia como la adecuación a las necesidades y reglas del mercado, se pierde de vista una de las funciones fundamentales del posgrado universitario: la capacidad de pensar sobre el mundo, anticipar problemas, generar conocimiento innovador y nuevas formas de abordar los cambiantes o tradicionales problemas de la humanidad.

Estas contradicciones hacen evidente la necesidad de reflexionar sobre los modelos de evaluación de la calidad en los que el gran ausente es el componente pedagógico. No es suficiente, para definir la calidad, tomar en cuenta la eficiencia y la pertinencia del posgrado, a partir de interpretaciones lineales o modernizadoras del desarrollo, que ubican a este nivel educativo como una variable de impacto económico en la carrera por mejorar la competitividad internacional. Es indispensable determinar en qué medida cada programa, cada institución, cada país, está cumpliendo los fines de la educación: la formación integral de personas —investigadores y profesionales— capaces de incidir con perspectivas críticas y propuestas innovadoras y proactivas en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

El posgrado, como el más alto nivel del sistema educativo, debe generar espacios para la reflexión sobre la práctica profesional y la producción científica y tecnológica con visión de largo plazo. Sólo una buena educación es capaz de preparar a las personas para transitar de la visión fatalista a la esperanza renovada, al poner los datos y los problemas en perspectiva como requisito para plantear nuevas preguntas que, a través del proceso de investigación, se conviertan en nuevas interpretaciones, propuestas y estrategias que nos lleven no sólo a resistir los embates de proyectos que ahonden brechas, sino a diseñar y desarrollar un sistema educativo, científico y tecnológico que contribuya al fortalecimiento de redes y comunidades científicas y académicas con una visión ética, orientadas a la solución de los problemas sociales, ambientales, educativos, políticos... “de nuestro mundo globalizado”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Aréchiga Urtuzuástegui, H. y Llarena de Thierry, R. (2003). *Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación de la educación superior en México*. México: Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, AC. Consultado el 18 de junio de 2003 en: http://www.iesalc.unesco.org/ve/acreditacion/mexico/acr_mx.pdf
- Banco Mundial (2003). *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria*. Washington, DC.
- Brunner, J. J. (2000). Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias. UNESCO. Seminario sobre Perspectivas de la Educación en América Latina y el Caribe, Chile, 23 al 25 de agosto de 2000.
- (2005). *Tendencias recientes de la educación superior a nivel internacional. Marco para la discusión sobre procesos de aseguramiento de la calidad*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez. Consultado el 8 de agosto de 2006 en: <http://mt.educarchile.cl/archives/Tendencias%20recientes.pdf>.
- Carnoy, M. (1999). *Globalization and educational reform: what planners need to know*. París: International Institute for Educational Planning UNESCO.
- Conacyt (2002). Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2002.
- (2002a). Guía PIFOP.
- Coraggio, J. L. y Torres, R. M. (1997). *La educación según el Banco Mundial; un análisis de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Díaz Barriga, A. (junio de 2005). Riesgos de los sistemas de evaluación y acreditación de la educación superior. En Seminario Regional: Las Nuevas Tendencias de la Evaluación y Acreditación en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau) e Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO).
- Díaz Barriga, A. y Mendoza Rojas, J. (Coords.) (2005). *Educación superior y Programa Nacional de Educación, 2001-2006: aporte para una discusión*. México, DF: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior.
- Didou Aupetit, S. (2002). *Transnacionalización de la educación superior, aseguramiento de la calidad y acreditación en México*. México: DIE-Cinvestav-IPN. Consultado el 8 de agosto de 2002 en: http://www.iesalc.unesco.org/ve/programas/internac/n_proveedores/mexico/provee_mx.pdf
- Gandarilla, J. (2004). ¿De qué hablamos cuando hablamos de la globalización? Una incursión metodológica desde América Latina. En John Saxe-Fernández (Coord.). *Tercera vía y neoliberalismo*, 35-69.
- El-Khawas, E. (2006). Accountability and quality assurance: new issues for academic inquiry. En Forrest, J. y Altbach, P. (Eds). *International Handbook of Higher Education*. Springer. Netherlands, 23-37.
- Frígotto, G. (2004). Los delirios de la razón: crisis del capitalismo y metamorfosis conceptual en el campo educativo. En Pablo Gentili (Coord.). *Pedagogía de la exclusión; crítica al neoliberalismo en educación*. Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 113-160.
- Ibarra Colado, E. (2002). La “nueva universidad” en México: transformaciones recientes y perspectivas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 7 (14), 75-105.

- McLendon, M. K., Hearn, J. C. y Deaton, R. (2006). Called to Account: Analyzing the Origins and Spread of State Performance-Accountability Policies for Higher Education. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 28, 1-24.
- OCDE (2006). *Main Science and Technology Indicators*.
- Sánchez-Saldaña, M. (2006). Impacto de los indicadores para la evaluación del posgrado. Comisión de Evaluación y Acreditación. Consejo Mexicano de Estudios de Posgrado AC. Octubre. Informe ejecutivo electrónico.
- Secretaría de Educación Pública (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. México.
- Schwartzman, S. (2001). El Futuro de la Educación en América Latina y el Caribe. Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. OREALC-UNESCO. Santiago de Chile.
- Solleiro, J. L. (2002). *El Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006 (PECYT) y el Sistema Nacional de Innovación*. Aportes, VII, 020, 41-53.
- Torres, C. y Schugurensky, D. (2001). La economía política de la educación superior en la era de la globalización neoliberal. América Latina desde una perspectiva comparatista. *Revista Perfiles Educativos XXIII* (92), 6-31. Consultado en <http://www.cesu.unam.mx/iresie/revistas/perfiles/perfiles/92/Frm.htm>
- UNESCO (1998). *World Conference on Higher Education 1998*. Higher Education in the twenty-first Century: vision and action: final report. París, Francia
- Valenti Nigrini, G. (2002). Veinticinco años de políticas de posgrado en México. Una visión panorámica. En Esquivel Larrondo, J. E. *La universidad hoy y mañana. El posgrado latinoamericano*. México: UNAM, CESU, Plaza y Valdés.
- Vázquez Mateos, H. V. (2003). Educación y desigualdad del salario en México, medición y causas. Tesis de licenciatura en Economía. Departamento de Economía, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas, Puebla.