



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**La relación de México con el Banco Mundial: la influencia
del organismo en el ámbito de la educación superior
(1988-2012).**

Tesis presentada como requisito para obtener el título de:

Licenciada en Relaciones Internacionales

Presenta

Karen Estefanía Vásquez Jarquín

Directora de tesis

Dra. María Patricia Moreno Rosano

Septiembre de 2022

Dedicatoria

A mis papás Oralia y Francisco:

Gracias infinitas por ser una guía excepcional,

confiar en mí y apoyarme siempre.

Agradecimientos

A la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla por ser mi alma máter, y también el lugar en donde conocí a grandes docentes, amigas y amigos entrañables que me acompañaron en mis años universitarios.

A mis papás Oralia y Francisco por estar para mí en todo momento. Ustedes me motivan a ser una mejor persona. Gracias por la educación de calidad que me han procurado y la confianza que siempre me han conferido.

A la Dra. Paty Moreno, por ser una docente excepcional y guía en esta tesis, gracias a su constante apoyo, paciencia y asesoría el presente trabajo pudo ser culminado. Por permitirme realizar mi servicio social y participar en sus proyectos que me hicieron ver otras perspectivas de las Relaciones Internacionales. También porque gracias a usted, surgió mi interés por la educación superior mexicana y su importancia en el escenario internacional. Gracias totales porque, además de ser una gran persona, siempre procura ayudar a sus estudiantes y, personalmente me siento muy agradecida por su constante motivación a ser una mejor estudiante.

Agradezco al Cuerpo Académico 314 “Problemas y Dinámicas de Transformación de la Educación Superior” del cual forma parte la Dra. Paty Moreno y dirige el Dr. Edgar Gómez, por darme la oportunidad de ser su becaria y participar en sus proyectos.

Finalmente, doy infinitas gracias a la Mtra. Diana Karina Mantilla, porque en las clases impartidas por usted, adquirí valiosos conocimientos y sensibilización en temas que antes desconocía y con los que ahora me siento comprometida.

Índice

Introducción.....	1
Capítulo 1: Relación Estado-Organismo Multilateral y su influencia en la toma de decisiones desde la perspectiva de la Gobernanza Global.....	11
1.1 Orígenes y visiones tempranas de la Gobernanza Global.....	11
1.2 Hacia una Gobernanza Global: definición y conceptos clave.....	18
Capítulo 2: Educación Superior y Gobernanza Global (1970-1997): panorama y recomendaciones del Banco Mundial para la educación superior en los países en desarrollo.....	36
2.1 Panorama del Banco Mundial sobre la Educación Superior en las décadas de los 70 y 80.....	36
2.2 El Banco Mundial y sus lecciones derivadas de la experiencia en la Educación Superior.....	54
2.3 Perspectivas y críticas de los investigadores en México ante las recomendaciones del BM.....	63
2.4 Informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el ámbito educativo superior de México 1997.....	67
Capítulo 3. Proyectos mexicanos en materia de Educación Superior con el Banco Mundial (1998-2012)	86
3.1 Antecedentes: Educación Superior durante el mandato de Miguel de la Madrid: 1982-1988.....	88
3.2 Carlos Salinas de Gortari y la apertura a la gobernanza global: 1988-1994.....	91
3.3 Ernesto Zedillo, Educación Superior y OCDE: 1994-2000.....	94
3.4 Vicente Fox, inicio del siglo XXI y globalización: 2000-2006.....	95
3.4.1 Primer financiamiento para la ES otorgado por el BM a México (1998-2006).....	97

3.5 Felipe Calderón y la Alianza por la Calidad de la Educación: 2	
2006-2012.....	112
3.5.1 Segundo financiamiento para la ES del BM otorgado a México	
(2006-2012).....	113
Consideraciones finales.....	127
Bibliografía general.....	138

Índice de acrónimos y abreviaturas

AIF	Asociación Internacional de Fomento
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BM	Banco Mundial
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
CENEVAL	Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DOF	Diario Oficial de la Federación
ES	Educación Superior
FEM	Foro Económico Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
ICEES	Instituto de Crédito Educativo de Estado de Sonora
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
IES	Instituciones de Educación Superior
IFC	Corporación Financiera Internacional
IPDP	Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas
IPN	Instituto Politécnico Nacional
MIGA	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
PAEIIES	Programa de Apoyo a Estudiantes Indígenas en Instituciones de Educación Superior
PAN	Partido Acción Nacional

PIB	Producto Interno Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRONAE	Plan Nacional de Educación
PROSEDU	Programa Sectorial de Educación
RVOE	Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios
SEMS	Subsecretaría de Educación Media Superior
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SINAPPES	Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior
SOFES	Sociedad de Fomento para la Educación Superior
SNI	Sistema Nacional de Investigadores
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIG	Organización Intergubernamental
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONGI	Organizaciones No Gubernamentales Internacionales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OMC	Organización Mundial del Comercio
TCO	Organizaciones Criminales Transnacionales
TSMO	Organizaciones de Movimientos Sociales Transnacionales
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
WFM	Movimiento Federalista Mundial

Índice de cuadros

	Página
Cuadro 1 Mecanismos de gobernanza transnacionales y subnacionales	24
Cuadro 2 Mecanismos de gobernanza patrocinado por el Estado y Conjuntamente	30
Cuadro 3 Posibles etapas de las reformas de las políticas	54
Cuadro 4 Estructura del Sistema Nacional de Educación	73
Cuadro 5 Matrícula de educación superior por campo de estudios (1980 y 1994).	76
Cuadro 6 Principios generales propuestos por la OCDE para mejorar la planeación relativo a la matrícula de escolares y estudiantes universitarios (1997)	79
Cuadro 7 Componentes A y B del proyecto de financiamiento para la Educación Superior (1998-2006)	99
Cuadro 8 Resultados de la Sociedad de Fomento para la Educación Superior (SOFES)	103
Cuadro 9 Resultados del Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora (ICEES)	104
Cuadro 10 Lecciones aprendidas del proyecto SOFES-ICEES	108
Cuadro 11 Componentes del proyecto de financiamiento para la Educación Terciaria (2006-2011)	115
Cuadro 12 Lecciones aprendidas del Proyecto de Asistencia a Estudiante de Educación Superior	120

Resumen

México lleva una relación de poco más de siete décadas con el Banco Mundial (conocido por sus siglas BM) temporalidad en la que ha sido un miembro activo del organismo, a la par que ha recibido asesorías en temas específicos como reducción de pobreza, educación y desarrollo. Para esta tesis me centraré en los préstamos otorgados para mejoras en la Educación Superior, a la par que se vuelven colaboradores y México se adapta a requisitos que el organismo solicite. Dentro de las Relaciones Internacionales, existe la teoría de la Gobernanza Global y puedo decir que la relación que guarda México con el BM se da en aras de una cooperación debido a que se comparten agendas, en este caso, en proyectos de Educación Superior. Sin embargo, esto significa que el Estado deja de ser el único tomador de decisiones en dicho ámbito. La hipótesis de la presente investigación plantea que, como resultado de una estrecha relación entre México y el Banco Mundial, este último condiciona las políticas educativas a nivel nacional y también es impulsor de algunas reformas a la Educación Superior.

Introducción

Este tema surge por el interés personal de conocer los resultados y evolución de diversos préstamos que el Banco Mundial (BM) -uno de los organismos multinacionales más importantes en materia financiera-, ha otorgado a México desde la década de los ochenta, pasando por varios gobiernos, reformas y programas principalmente en la Educación Superior, ya que el BM no siempre ha apoyado proyectos de educación, sin embargo, cuando comenzó a incluirlos, México se convirtió en un país miembro que obtuvo un importante financiamiento para llevar a cabo proyectos en materia educativa, en este caso, nos centraremos únicamente en aquellos programas que involucren al sector de la Educación Superior.

Es de gran relevancia e impacto la influencia que el Banco Mundial ha tenido en las reformas educativas y el desarrollo de proyectos para la Educación Superior (ES), lo que, sin duda, ha fortalecido su relación con México, ya que para acceder a financiamiento se deben cumplir con requisitos y temporalidades específicas, además de ser un miembro activo dentro del organismo, seguir las sugerencias en política educativa, las evaluaciones y otras recomendaciones del BM.

Cabe señalar que, en el contexto de la globalización, hay una evolución en la relación de México con el Banco Mundial, en la cual ambos actores cooperan, y con iniciativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP) de México y financiamiento del BM se pueden llevar a cabo proyectos de alto impacto en los temas más relevantes, empatando agendas y haciéndolas colaborativas.

En el marco de la Gobernanza Global, vemos como se da el entrelazamiento entre un país y un organismo multilateral y posteriormente una relación debido a temas específicos en común en los que se buscará cooperar, aunque de cierta forma, esto signifique que el Estado pierda el control total de sus políticas públicas y deje de ser la fuente única de poder para buscar adaptarse al contexto internacional, actuando desde un nivel local, nacional y regional. En este sentido, resaltamos la calidad de la Educación Superior mexicana, cuyo objetivo es subir estándares progresivamente a través de recomendaciones específicas por parte del BM al contexto mexicano, se logró alcanzar la competitividad necesaria para elevarse a un nivel global.

Se propone un marco teórico vinculado a la Gobernanza Global, teoría de las Relaciones Internacionales, que ayuda a la comprensión de la relación entre un Estado y un organismo internacional y como logran consolidar la cooperación desde un ámbito local, trascendiendo a la esfera internacional.

El Banco Mundial, define la gobernanza como el proceso mediante el cual los grupos estatales y no estatales interactúan para diseñar y aplicar políticas, trabajando en el marco de un conjunto de reglas formales e informales que son moldeadas por el poder.¹

En aras de la globalización, instituciones internacionales como el Banco Mundial pueden colaborar con actores nacionales (México) y directamente con secretarías de estado para crear propuestas conjuntas, en este caso, una agenda en común para el progreso de la Educación Superior en el país con financiamiento del BM. Esta relación está compuesta por condiciones del BM (que otorga los préstamos) que la Secretaría de Educación Pública (SEP) lleva a cabo para poder obtener recursos en proyectos específicos, por lo cual, se le resta al Estado la autoridad total que tendría en el ámbito de la ES. A continuación, se describen brevemente las características de la Gobernanza Global.

De acuerdo con Craig (2004), la teoría de la *Gobernanza Global* se caracteriza por los siguientes aspectos: Las relaciones de gobernanza entre actores son favorecidas por un contexto de globalización. Implica dejar de lado la idea de que el Estado es la única fuente de autoridad y de poder, pues la gobernanza global refleja la diversa gama de intereses, valores e ideas. El mundo es un espacio en donde diversos actores se relacionan (incluyendo al Estado) de formas diferentes, con distintas intensidades, para temas diversos y con el objetivo de producir bienes públicos de preferencia globales. Para lograr obtener bienes públicos, las instituciones internacionales, los Estados, las sociedades y demás actores, deben homologar sus políticas hacia agendas comunes para poder producirlos colaborativamente. No hay una distinción entre la alta política (*high politics*) y la baja política (*low politics*); cualquier tema, actor o relación son dignos de ser analizados bajo esta teoría, pues cualquier actor puede tener la autoridad en algún momento y ejercer el poder.

¹ <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>

La pregunta principal que se busca responder en esta tesis es: ¿Cuál fue la influencia y alcance que mantuvo el Banco Mundial en México en el ámbito de la educación superior (1988-2012)? Mientras que las preguntas secundarias son: 1) ¿Cómo se ha caracterizado la relación que México sostiene con el Banco Mundial con respecto al sector educativo superior?; 2) ¿Cuáles son los propósitos de los proyectos sobre Educación Superior que México presentó y que fueron apoyados por el Banco Mundial para su desarrollo?; y 3) ¿De qué forma los resultados de los proyectos llevan a inferir que México no sólo recibió el apoyo financiero, sino también la influencia de los principios que rigen al Banco Mundial?.

En este mismo sentido, el objetivo general de la investigación fue examinar la influencia y alcance que mantuvo el Banco Mundial en relación con el ámbito de la Educación Superior de México (1988-2012). Con los objetivos específicos se busca explicar cómo ha sido la relación de México con el Banco Mundial con respecto al sector educativo superior (1988-2012), también exponer los propósitos de los proyectos sobre Educación Superior que México presentó y el Banco Mundial apoyó para su desarrollo (1988-2012) y, finalmente analizar de qué forma los resultados de los proyectos llevan a inferir que México no sólo recibió el apoyo financiero, sino también la influencia de los principios que rigen al Banco Mundial.

La investigación fue de tipo documental ya que se buscó generar un análisis sobre la incidencia que un organismo multilateral ha tenido en las decisiones en materia educativa en el ámbito superior que se han tomado en nuestro país; según la profundidad fue descriptiva, debido a que la mayoría de la información se encontró en artículos de revistas especializadas, capítulos de libros y páginas oficiales del gobierno y organismos internacionales; la dimensión temporal se enfocó en la cuestión histórica por la relación de décadas que se ha desarrollado entre México y el BM, además de los proyectos que se tienen en la actualidad. Se abarcaron 2 sexenios del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de 1988 a 1999 y 2 períodos gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN) del 2000 al 2012, particularmente en los gobiernos panistas fue en donde los proyectos enfocados a la ES fueron llevados a cabo, cada uno con una duración de entre 5 a 6 años y con una visión a largo plazo.

Dentro de las limitaciones al realizar esta investigación, se encuentra que, tanto el desarrollo como los resultados de los proyectos, la perspectiva predominante es del BM, pues aparte de ser el organismo que otorga el financiamiento para llevar a cabo los proyectos, también recopila, evalúa y vigila de cerca los mismos; asimismo publica un reporte de resultados sobre el proyecto, en donde el gobierno mexicano tiene un espacio muy limitado en el cual expresar sus perspectivas y opiniones respecto al proyecto. Por lo anterior, resulta más complicado tener una visión imparcial de los proyectos, además de que los reportes del BM son muy técnicos, lo cual dificulta su comprensión para el público en general.

Para abordar de lleno el tema, primero se describirán antecedentes de relevancia. El Banco Mundial (BM) es un organismo multilateral fundado en julio de 1944, primero conocido como Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y tiempo después llamado simplemente Banco Mundial. Por sus orígenes en tiempos de posguerra, su objetivo primordial fue coadyuvar a la reconstrucción de Europa, es relevante resaltar que México propuso añadir lo siguiente: “El Banco dará igual consideración a proyectos de desarrollo que a proyectos de reconstrucción, y sus recursos y facilidades se pondrán siempre en igual grado a disposición de cualquiera de los dos tipos de proyecto” (Urquidí, 1994, p. 11), con el objetivo de que se todos los miembros fueran tomados en cuenta, algunos años después, el BM se convirtió en uno de los organismos multilaterales más influyentes a nivel global.

El BM está formado por cinco instituciones: El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), La Asociación Internacional de Fomento (AIF), La Corporación Financiera Internacional (IFC), El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) y El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). El BIRF y la AIF proporcionan financiamiento, asesoría sobre políticas y asistencia técnica a los gobiernos de los países en desarrollo; mientras que IFC, MIGA y CIADI se concentran en el fortalecimiento del sector privado en los países en desarrollo (World Bank, 1944).

El BM funciona como una cooperativa y actualmente está integrado por 189 países miembros, quienes gobiernan el Grupo del Banco Mundial mediante la Junta de Gobernadores y el Directorio Ejecutivo. Entre los objetivos principales del organismo se encuentran poner fin a la pobreza extrema para 2030 y promover una mayor equidad en todos los países. Es así como su colaboración no se limita únicamente a ofrecer préstamos a

gobiernos nacionales, sino que también brinda servicios de asesoría y diseño de políticas públicas; además de cooperar con otras instituciones internacionales, sector privado y organizaciones civiles (World Bank, s.f).

Particularmente, el objetivo del Banco Mundial para con México es trabajar para “combatir la pobreza, aumentar la competitividad, fortalecer las instituciones y mejorar la sustentabilidad ambiental, en conjunto con el gobierno y la sociedad civil, con políticas de carácter social y económica, que son prioritarias para el BM” (Martínez, 2005, p.3).

México es país miembro² desde el 31 de diciembre de 1945. Durante los años de gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) se procuró atraer la inversión extranjera a la industria manufacturera, además, México recibió el primer préstamo del BM en enero de 1949 enfocado al sector de la energía eléctrica y otorgado a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) (Urzúa, 2007), área que sería prioridad en el país por los próximos años y que acapararía los préstamos del organismo a México. El primer reporte formal que el BM hizo sobre la economía mexicana fue en 1951, publicado un par de años más tarde bajo el nombre de *Equipo de Trabajo Conjunto*, en el cual se mencionaba que México podía comenzar a absorber préstamos del extranjero y continuar con el desarrollo industrial (Urzúa, 2007, p. 45).

Para el sexenio de 1952-1958, Adolfo Ruiz Cortines llega a encabezar el gobierno federal y fue este periodo cuando el Banco Mundial concede a México –el que en ese momento era su mayor crédito otorgado para proyectos de inversión– un préstamo por la cantidad de 61 millones de dólares para el desarrollo del Ferrocarril Sud-Pacífico (Urzúa, 2007, p. 54). En resumen, como señala Suárez (1994, p. 856), durante las décadas de 1940 y 1950, la exitosa política económica de México, su rápido crecimiento económico con inflación moderada y después plenamente controlada determinó las características iniciales de la relación con el Banco Mundial. El organismo no planteó una condicionalidad de sus recursos para persuadir la adopción de políticas; hasta la crisis de la deuda, México definía los sectores en los que necesitaba los créditos, esto permitió que el gobierno mexicano pudiese acudir al Banco en busca de asesoría económica y para solicitarle estudios técnicos.

² Para ser miembro, los países primero deben adherirse al Fondo Monetario Internacional (FMI) y para ser miembro de otras organizaciones como la AIF, la IFC y el MIGA primero hay que ser miembro del BIRF (Banco Mundial, 1944).

Adolfo López Mateos fue presidente de México de 1958 a 1964 y en este sexenio llegó el primer enfrentamiento con el Banco Mundial cuando el organismo le sugirió directamente al mandatario aumentar el precio de los servicios de electricidad, dos años más tarde, en 1961, llegó la nacionalización de las compañías eléctricas privadas y con ello el aumento de tarifas para este servicio. En ese mismo año el BM concedió el primer préstamo no industrial para México dirigido para obras de irrigación y enfocado en construcción de presas hidroeléctricas, desecación de áreas pantanosas y obras de riego, cuyas consecuencias ambientales se manifestarían años más tarde (Urzúa, 2007, p. 69).

En el periodo comprendido entre 1964 y 1970 México fue gobernado por Gustavo Díaz Ordaz y, aunque en estos años el BM continuó otorgando créditos para el seguimiento de proyectos anteriores, el país se vería envuelto en un fuerte declive del sector agrícola. En estos años México ocupaba el 14.2% del total de la cantidad que el BM otorgaba en préstamos (Urzúa, 2007, p. 69).

En un estudio que el Banco Mundial elaboró sobre sus relaciones con México, se menciona que para 1970 el país disfrutó de un crecimiento notablemente alto, baja inflación, el aumento del PIB promedió más del 6% y la inflación se concentró en una acumulación de deuda única y moderada, además de señalar que los años anteriores representaron una era de conservadurismo fiscal y ausencia de turbulencias externas significativas (World Bank, 1994, p. 4). Para las décadas de los 70s y 80s el BM mencionó que la estrategia de desarrollo de México se centraría en los siguientes tres puntos: 1) relativo énfasis en el crecimiento, la estabilidad y la equidad; 2) hincapié en el sector público frente al sector privado; 3) proteccionismo versus liberalismo en el comercio.

Fue en 1963 cuando el BM comenzó a priorizar los programas de educación, al inicio su prioridad era la educación básica hasta que en la década de los años 80 se centró en los proyectos que favorecieron el progreso de la Educación Superior (ES), ya que esta constituye un elemento central dentro de los objetivos del organismo. En este sentido, el BM publica por primera vez en 1964 un documento totalmente enfocado en el sector educativo superior llamado *Higher Education: The Lessons of experience* en el que aborda la importancia de invertir en la ES y que se encuentra en crisis por su alta dependencia al financiamiento gubernamental (World Bank, 1964).

Robert McNamara llegó en 1968 a la presidencia del Banco Mundial y esto significó un estrechamiento de relaciones con México, primero con Luis Echeverría Álvarez, quien gobernó el país de 1970 a 1976, en estos años el BM otorgó una mayor cantidad de créditos que en los sexenios pasados, en su mayoría destinados para la continuación del desarrollo rural como el Programa Integral para el Desarrollo Rural con el objetivo de canalizar créditos a las áreas rurales y financiar inversiones en dicho ámbito (Urzúa, 2007, p. 83). En estos mismos años se iniciaron con los préstamos enfocados al sector turístico, creándose así en 1974, por sugerencia del BM, el fideicomiso turístico Fonatur a cargo de Nacional Financiera con el propósito de buscar el desarrollo de este sector (Urzúa, 2007, p. 88); también se otorgó el primer préstamo para la industria siderúrgica y se creó el Plan Nacional Hidráulico como fruto de las colaboraciones entre México, el BM y el Programa de Desarrollo de la ONU.

En el sexenio de López Portillo de 1976 a 1982 se continuaron los préstamos para seguir con proyectos iniciados en sexenios anteriores y canalizar los créditos rurales a través de Banrural, también se obtuvo el primer crédito en materia ambiental para controlar la contaminación (Urzúa, 2007, p. 101). Aunque en estos años se dio el auge petrolero en México, el BM no otorgó préstamos para este sector, en su reporte menciona que no tuvieron un papel significativo en el desarrollo del sector petrolero en el país y que se negaron a otorgar préstamos, ya que consideraban que era una industria más apropiada para el sector privado (World Bank, 1994, p. 6).

En 1982 Miguel de la Madrid³ llegó a la presidencia de la república y en este sexenio las relaciones México-BM se estrecharon, ya que el entonces presidente incentivó el incremento de la relación con el Banco, iniciando diversos proyectos en conjunto. Cabe mencionar que De la Madrid heredó la crisis de la deuda externa. En ese mismo año el BM realizó un cambio de funcionarios para América Latina y designa a Pieter P. Bottelier como jefe para México. De acuerdo con Urzúa (2007) fue Bottelier quien intentó establecer un nuevo vínculo entre el BM y México, además de lograr que este aceptara tener un diálogo privilegiado para discutir préstamos para políticas de desarrollo.

Fue a finales de los 80, con la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia, que se propuso como estrategia el Programa Nacional para la Modernización Educativa, que

³ La llegada de Miguel de la Madrid a la presidencia significó el comienzo de una nueva generación de políticos con estudios de posgrado en EE. UU, por lo cual, no tenían volver más cercana la relación de México con el BM (Urzúa, 2007, p. 135).

se llevaría a cabo, en parte, con el financiamiento del BM. Respecto a la Educación Superior, el programa menciona que:

La modernización educativa cobra en este ámbito el carácter de una acción convergente resultado de las iniciativas de las autoridades, de los esfuerzos que realice cada institución y de las líneas de concertación adoptadas por los integrantes del sistema de educación superior (DOF, 1990).

Entre los propósitos de este plan se encontraban la democratización del ingreso a la universidad para atender la demanda, mejorar la calidad educativa e impulsar la participación social de las Instituciones de Educación Superior con el objetivo de tener una presencia más fuerte a nivel nacional. En este sexenio, sin duda, se tuvieron más préstamos del BM en diferentes sectores. Aun así, los organismos multilaterales tuvieron un papel relevante en estos seis años.

Ernesto Zedillo Ponce de León ocupó la presidencia a partir de 1994 y también propuso su Programa Nacional de Educación 1995-2000; en estos años la educación superior tuvo un gran impulso, especialmente en los posgrados. Cuando se presentó el programa educativo el propio Zedillo mencionó lo siguiente con respecto a la educación superior:

Con el Programa redoblabamos la formación de los profesionistas que requiere nuestro desarrollo, impulsando la educación superior, respetando la autonomía académica y la libertad de cátedra, apoyando el desarrollo del personal docente, y fortaleciendo la pertinencia y la evaluación sistemática de planes y programas de estudio (Zedillo, 1996, p. 2).

Es importante resaltar que durante esta década de los 90 se dio una importante financiación por parte del BM hacia diferentes países con el propósito de una reforma a la enseñanza superior; lo anterior como consecuencia del informe presentado por el BM *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia (Higher Education: The Lessons of experience)* y de los resultados que este arrojó en la ES. México formó parte de

los países contemplados para este proyecto de financiamiento especial a la Educación Superior del Banco Mundial (Salmi, Hooper y Malee, 2014, p. 145).

Con la llegada del nuevo siglo también vino la alternancia política en México, así, en el 2000, Vicente Fox⁴ comienza sus funciones como presidente de la república. El plan de su sexenio, Programa Nacional de Educación 2001-2006, menciona que tiene un propósito específico para la Educación Superior:

El objetivo principal para este nivel educativo es impulsar el desarrollo con equidad de un sistema de educación superior de buena calidad que responda con oportunidad a las demandas sociales y económicas del país, y obtenga mejores niveles de certidumbre, confianza y satisfacción con sus resultados (SEP, 2001, p. 184).

Sin embargo, de acuerdo con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), en este periodo hubo disminución del presupuesto para la ES comparado con sexenios anteriores, aun cuando en la mayoría de los gobiernos se prioriza este nivel educativo y el presupuesto, normalmente, aumenta. En el 2006 el Partido Acción Nacional (PAN) siguió en el poder y Felipe Calderón Hinojosa llegó a la presidencia. Durante estos años, se otorgó una cantidad importante de presupuesto para la Educación Superior a través de fondos extraordinarios, afirmación hecha por Rodolfo Tuirán, Subsecretario de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública (SEP), además de exponer que:

Más allá de los avances en materia de cobertura, calidad y equidad, es importante dar cuenta del fortalecimiento de las instituciones de educación superior, desde sus cuerpos colegiados a sus órganos de dirección. Los actores del proceso educativo han ganado visibilidad en el espacio público y relevancia en el gobierno de las instituciones (Tuirán, 2012, p. 10).

⁴ Miembro del Partido Acción Nacional (PAN), el cual llegó al poder después de varias décadas de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Cabe mencionar que también en este periodo hubo un proyecto conjuntos con el Banco Mundial y un préstamo para poder llevarlo a cabo. Podemos decir que desde que México se convirtió en miembro del BM y, con el pasar de las décadas, la relación con el organismo multilateral se fortaleció y lo hizo aún más cuando el BM comenzó a apoyar proyectos para incentivar el desarrollo de la Educación Superior no solo en México, sino en todo el mundo. No obstante, México siempre ha sido un miembro activo del BM y, por lo tanto, ha obtenido beneficios y ciertas preferencias del organismo al momento de solicitar préstamos, pero tampoco ha quedado exento de cubrir obligatoriamente los requisitos indispensables para ser acreedor a financiamiento.

Capítulo 1. Relación Estado-Organismo Multilateral y su influencia en la toma de decisiones desde la perspectiva de la Gobernanza Global.

El presente capítulo tiene como objetivo informar la manera en que pueden establecerse relaciones entre un Estado y un organismo multilateral desde la Gobernanza Global, teoría contemporánea de las Relaciones Internacionales. Para profundizar en dicha teoría, primero se describirán sus bases que se remontan al siglo XIV y que plantean ideas claras de la constante búsqueda y propuestas que lograsen la unificación mundial que preservaran la paz, pasando por teorías del siglo XX como el transnacionalismo y la interdependencia compleja. Finalmente, se abordarán los aspectos generales de la Gobernanza Global y cómo a partir de la relación entre un Estado y un organismo internacional u otros actores no gubernamentales, esta situación logra consolidar la cooperación en un ámbito local y que trasciende a la esfera internacional, creando la teoría de la Gobernanza Global.

1.1 Orígenes y visiones tempranas de la Gobernanza Global

Aunque es una teoría contemporánea de las Relaciones Internacionales, la Gobernanza Global retoma sus orígenes siglos atrás. Como primer antecedente tenemos el tratado político escrito por Dante Alighieri *De Monarchia* en el cual menciona que "El gobierno mundial debe ser entendido como aquella base que une a la humanidad y que, por una ley en común, nos conduzca a todos hacia la paz" (Alighieri 1311, en Del Vecchio, 1955, p.27). En esta idea, que data del año 1311, tenemos las primeras alternativas hacia un régimen a nivel internacional.

En 1693, William Penn, filósofo y empresario inglés fundador de la provincia de Pensilvania en los EE. UU., publicó su texto *Un ensayo hacia la paz presente y futura de Europa*, en el que proponía la creación de una federación europea con el propósito de establecer un marco legal común, con respeto a la soberanía de cada Estado, sin perder la autonomía y con el objetivo de cooperar priorizando la prosperidad y paz (Penn, 1896, p. 282).

Años más tarde, Charles-Irénée Castel de Saint-Pierre, escritor y diplomático francés, publicó en 1713 su *Plan para la paz perpetua en Europa*, en el que sugería que, para

preservar la paz, era necesaria la creación de una confederación europea donde rigiera el equilibrio de poder, que cada Estado preservara su soberanía y, por supuesto, que se firmara un tratado para que la confederación fuese a largo plazo; lo anterior con el propósito de evitar las guerras (Saint-Pierre, 1713).

En estos tres precedentes se hace énfasis en la búsqueda de crear un sistema de gobernanza común con el fin de mantener la paz y equilibrar los poderes.

A finales del siglo XVIII, con la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 1776, se tienen los primeros antecedentes de la gobernanza global en América, en los Artículos de la Confederación ratificados en marzo de 1781 se menciona la aceptación de las 13 colonias, manteniendo la soberanía estatal y con un único gobierno federal. Sin embargo, como se vio años más tarde, se necesitaría un gobierno federal más sólido, de esta forma se establece la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, en la cual se ve reflejado el fortalecimiento de un gobierno central, además de hacer hincapié en el equilibrio de poder y la soberanía estatal, pero con el propósito de evitar la guerra.

Dicha Constitución ponía de manifiesto las ventajas que ofrecía el federalismo y cómo podría establecerse a nivel mundial debido a que permitía la posibilidad de unificación; por ejemplo, contaba con una legislación que protegía este sistema de gobierno y proponía el uso de una moneda única, así como regulaciones financieras.

En 1795 el filósofo Immanuel Kant publica su obra *La paz perpetua*, cuyas ideas principales exponen que sería muy conveniente una asociación mundial entre Estados por la naturaleza pacífica de las repúblicas, la fuerza asociativa del comercio mundial y la función de la esfera pública política (Kant en Habermas, 1997). Con esta visión cosmopolita retoma las ideas de la creación de una federación con Estados libres, un marco legal común que los rigiera y, sobre todo, que los gobiernos se enfocaran en una política pacifista para buscar el interés público, además de que predominara el Estado de derecho.

Sería después de poco más de un siglo cuando por fin se podría llevar a cabo la idea de lograr la unificación internacional mediante un tratado. Así, en 1919, siendo el principal impulsor el presidente estadounidense Woodrow Wilson y tras la Primera Guerra Mundial, se propone la creación de la Sociedad de las Naciones mediante el Tratado de Versalles liderado por las potencias de aquel tiempo (Estados Unidos de América, Gran Bretaña, Francia y Japón) con el propósito de promover la paz mundial y mejorar las relaciones

internacionales. Este fue el primer intento para fortalecer la cooperación internacional. Sin embargo, aún faltaba un largo camino por recorrer, ya que no se pudo evitar una Segunda Guerra Mundial.

Luego de una década de la creación de la Sociedad de las Naciones, comienzan a surgir nuevos desafíos, en 1929 ocurre la llamada Gran Depresión y, aunque se originó en los Estados Unidos, esta crisis económica se extendió por todo el mundo y duraría poco más de una década. Mientras tanto, del otro lado del globo se formaban alianzas; ante el pobre resultado de la Sociedad de las Naciones, la presión de la sociedad civil y una inminente Segunda Guerra Mundial, en 1939 el entonces Primer Ministro británico Winston Churchill le propone al Primer Ministro francés Paul Reynaud la fundación de una unión anglo-francesa, esta tendría como objetivo la colaboración para la guerra (Reynaud, 1951). Observamos que conforme pasaba el tiempo, se buscaba la creación de alianzas para lograr un modo de gobernanza en común donde prevaleciera la paz y cooperación.

Fue hasta principios de 1940 y tras los ataques a Pearl Harbor cuando se pensó en otra organización que sustituyera a la Sociedad de Naciones y, por supuesto, que en esta ocasión funcionara. En 1941 el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt y el Primer Ministro británico Winston Churchill dan a conocer de manera conjunta la Carta del Atlántico, en la cual se establecían principios para el restablecimiento de la paz.

De esta manera, un año más tarde, se propone la Declaración de las Naciones Unidas (nombre sugerido por el presidente Roosevelt) con el contenido de la propuesta de la Carta del Atlántico, ya que su objetivo era el mismo: la paz en la posguerra. En el contexto de esta declaración, en 1943 se reúnen en Moscú los ministros de asuntos exteriores de la Unión Soviética, Reino Unido, China y Estados Unidos para firmar la Declaración de Seguridad General y, de esta manera, comprometerse a:

Establecer una organización internacional general basada en el principio de la igualdad soberana de todos los Estados amantes de la paz, abierta a la participación, en calidad de miembros, de todos los Estados, grandes y pequeños, para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Yale Law School, 2008).

A finales de ese mismo año los ministros de relaciones exteriores de la Unión Soviética, Reino Unido y Estados Unidos se reúnen de nueva cuenta en Teherán para reafirmar los propósitos establecidos en Moscú y acordar que “buscarían la cooperación y participación activa de todas las naciones, grandes y pequeñas, cuyos pueblos estén dedicados por completo a la eliminación de la tiranía y la esclavitud, la opresión y la intolerancia” en una “familia mundial de las naciones democráticas” (ONU, 2008). Se aproximaba el establecimiento de un organismo internacional que ayudara a poner en marcha todos estos objetivos de cooperación a nivel mundial.

En 1944, después de la Conferencia de Moscú, representantes de los gobiernos de Estados Unidos, China, la Unión Soviética y Reino Unido se reunieron en Washington para llevar a cabo la Conferencia de Dumbarton Oaks donde reunieron reportes de la situación nacional de sus respectivos países. Estos diálogos tuvieron su continuación en la Conferencia de Yalta que reunió a los líderes del Reino Unido, Estados Unidos y la Unión Soviética; se estableció que en abril de 1945 Estados Unidos convocaría a una “Conferencia de las Naciones Unidas sobre la organización mundial propuesta”, ya que habían logrado su acuerdo sobre cómo funcionaría el Consejo de Seguridad (ONU, 1945).

En este mismo año se llevó a cabo la Conferencia de Bretton Woods en Estados Unidos para acordar cooperación en materia económica, principalmente por la recuperación de la economía que tendría que ocurrir tras la Segunda Guerra Mundial, en ese momento se crean las dos instituciones en materia económica y de desarrollo más importantes hasta la fecha: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) después llamado Banco Mundial (BM).

Como objetivo del FMI se planteó que promoviera “la cooperación internacional en la esfera monetaria y prestar tanto asesoramiento sobre política económica como asistencia técnica para ayudar a los países a que construyan y mantengan una economía sólida” (FMI, 2016); mientras que el Banco Mundial se centraría en “fomentar el desarrollo económico a largo plazo y la reducción de la pobreza proporcionando apoyo técnico y financiero para que los países puedan reformar determinados sectores o poner en práctica proyectos específicos” (FMI, 2016). Desde entonces, ambas instituciones colaboran estratégicamente en diversos proyectos, pues pertenecen a las Naciones Unidas.

Poco antes de celebrarse la convención en la que se crearía el organismo internacional, en Chapultepec, México, se realizó la Conferencia Internacional de la Guerra y la Paz donde se apoyaban las bases de lo propuesto en Dumbarton Oaks, sin embargo, existían dudas acerca de la cooperación económica, por lo que realizaron sugerencias para ser incorporadas a la Carta. Por ejemplo, se incluyó el propósito tres del capítulo uno de los Propósitos de las Naciones Unidas:

Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión (ONU, s.f.).

Finalmente, a mediados de 1945 se lleva a cabo la Conferencia de San Francisco en Estados Unidos inaugurada por Henry Truman, fueron invitados 46 países que se habían adherido con anterioridad a la Declaración; ahí surge la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como un nuevo organismo internacional, planteando la creación de cuatro comisiones para encargarse de diferentes tópicos:

- 1) Comisión I. Disposiciones Generales. Coordinó los trabajos del Comité Técnico 1 (Preámbulo, Propósitos y Principios) y el Comité Técnico 2 (Miembros, Reforma y Secretaría).
- 2) Comisión II. Asamblea General. Coordinó los trabajos del Comité Técnico 1 (Estructura y Procedimientos), el Comité Técnico 2 (Funciones Políticas y de Seguridad), el Comité Técnico 3 (Cooperación Económica y Social) y el Comité Técnico 4 (Régimen de Administración Fiduciaria).
- 3) Comisión III. Consejo de Seguridad. Coordinó los trabajos del Comité Técnico 1 (Estructura y Procedimientos), el Comité Técnico 2 (Arreglo Pacífico), el Comité Técnico 3 (Disposiciones en materia de Aplicación) y el Comité Técnico 4 (Acuerdos Regionales).

- 4) Comisión IV. Organización Judicial. Coordinó los trabajos del Comité Técnico 1 (Corte Internacional de Justicia) y el Comité Técnico 2 (Problemas Jurídicos) (ONU, 2008).

Durante la Conferencia, la Carta de las Naciones Unidas fue aprobada por unanimidad y, en conjunto con el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, entraron en vigor el 24 de octubre de 1945. Se mantenían grandes expectativas sobre este organismo que marcó el inicio de un nuevo orden mundial.

A pesar de que las comisiones incluían los temas de agenda más relevantes, seguía haciendo falta un documento que tuviera como objeto central a los derechos humanos y, aunque en la Carta de las Naciones Unidas se mencionaba ellos, fue hasta diciembre de 1948 cuando la Asamblea General de la ONU adoptó la Declaración de los Derechos Humanos, documento que establece 30 artículos con tales prerrogativas consideradas básicas y cuyo objetivo es el siguiente:

Promover, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción (ONU, 1948).

Sin duda, esta Declaración de los Derechos Humanos fue un precedente de suma importancia y sería la coyuntura para que casi 20 años después, en 1966, se creara el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos junto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos conocidos como los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y que entraron en vigor en 1976; en conjunto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, forman la Carta Internacional de Derechos Humanos (ONU, 1976). De esta manera, estos se ven fortalecidos jurídicamente y significa uno de los compromisos internacionales más importantes logrados por el organismo.

A pesar de dichos logros, hubo inconformidades y, con ello, surge una de las propuestas alternativas más relevantes de la época, la Conferencia de Dublín, convocada en

octubre de 1945 por el jurista Grenville Clark y el juez Owen Roberts ante las debilidades que identificaron en la Carta de Naciones Unidas, y que así la organización se transformase en un gobierno “con poderes limitados pero definidos para prevenir la guerra, incluido el poder para controlar la bomba atómica y otras armas mayores, además de mantener inspecciones mundiales y fuerzas policiales” (Clark, 1945, p. 265).

En lugar de una Organización de las Naciones Unidas se proponía la creación de un gobierno federal mundial, cuyo principal instrumento fuera una Asamblea Legislativa Mundial con la capacidad de promulgar leyes que evitaran la guerra y cuyos miembros fueran electos de manera ponderada, teniendo en cuenta factores como “recursos naturales, industriales y población” (Clark, 1945, p. 266); otro punto importante que se resaltó fue el derecho de veto del Consejo de Seguridad, ya que consideraban que “no puede haber certeza de que con esta regla podría funcionar rápida o decisivamente en una crisis” (Clark, 1945, p. 270), por lo cual la Carta de la ONU debía ser renovada.

En 1958 los juristas Grenville Clark y Louis B. Sohn publican *Paz Mundial mediante la Ley Mundial*, en el cual se proponía que la Carta de las Naciones Unidas debía ser sometida a una revisión.

Igualmente, en 1945 se reúnen intelectuales, en su mayoría de la Universidad de Chicago, y comienzan a celebrar mesas redondas en las que el entonces rector de la universidad Robert Maynard Hutchins hace hincapié en la necesidad de un gobierno mundial y así comienzan a dialogar acerca de la elaboración de una “Constitución Mundial”. Dos años más tarde, en 1947, el grupo publicó el Anteproyecto de una Constitución Mundial (*The Preliminary Draft of a World Constitution*) (University of Chicago Library, 2014).

El documento planteaba un federalismo mundial como contrapropuesta a que algunos países tuvieran más poderes que otros, entre sus particularidades se encuentra la idea de establecer una oficina llamada Tribuna del Pueblo, cuya misión sería “defender los derechos civiles y económicos de las personas y grupos, garantizados por la constitución, contra la violación por parte de la República Mundial o cualquiera de sus miembros” (University of Chicago Library, 2014); sin duda, este proyecto de intelectuales requirió de un esfuerzo que significa la construcción de un sistema de gobernanza global.

Poco tiempo después, en 1947, surge el Movimiento Federalista Mundial (WFM por sus siglas en inglés) como una organización sin fines de lucro y cuyo propósito era “la

realización de la paz y la justicia globales a través del desarrollo de instituciones democráticas y la aplicación del derecho internacional” (WFM, 2022). Décadas más tarde crearía el Instituto de Política Global como su principal promotor para comprender mejor a las organizaciones internacionales, a la par que fomenta la seguridad, justicia internacional y la prevención de los conflictos armados.

De esta manera, se resumen las principales propuestas y movimientos que han surgido a lo largo de los siglos como diferentes mecanismos para ir formando y mejorando las bases de una cooperación internacional más estrecha entre diferentes actores que más tarde se definirá como Gobernanza Global, teoría contemporánea de las Relaciones Internacionales.

1.2 Hacia una Gobernanza Global: definición y conceptos clave

El término gobernanza global aparece por primera vez en los textos de James Rosenau politólogo y académico de Relaciones Internacionales, entre finales de los 80 e inicios de la década de 1990, en los que afirma que la gobernanza global no solo está compuesta por el sistema de la Organización de las Naciones Unidas, sino que “se concibe para incluir sistemas de gobierno en todos los niveles de la actividad humana —desde la familia hasta la organización internacional— en los que la búsqueda de objetivos mediante el ejercicio del control tiene repercusiones transnacionales” (Rosenau, 1995, p. 13), por lo cual son diversos los actores que conforman este sistema y no se limita a abarcar solo los gobiernos.

En este entendido, gobernanza puede definirse como:

Denotar el mecanismo de comando de un sistema social y sus acciones que buscan brindar seguridad, prosperidad, coherencia, orden y continuidad al sistema, en términos generales, el concepto de gobernanza no debe restringirse a los sistemas nacionales e internacionales, sino que debe utilizarse en relación con los gobiernos regionales, provinciales y locales, así como con otros sistemas sociales como la educación y el medio ambiente (King y Schneider, 1991, p. 181).

De acuerdo con Bevir y Hall (2011) cuando se habla de la gobernanza global existen tres propósitos principales:

- 1) Reformula las perspectivas teóricas que dominan el estudio de las Relaciones Internacionales.
- 2) Da sentido a prácticas aparentemente nuevas y las respuestas políticas que produjeron.
- 3) Establece agendas de cambio en las instituciones internacionales, Estados y actores no estatales en las prácticas de las relaciones internacionales.

Podemos decir que la Gobernanza Global incluye un amplio número de actores que se entrelazan para lograr interactuar en el contexto internacional y, sobre todo, adaptarse a los cambios contemporáneos que van surgiendo en distintos periodos de tiempo, ya que es una teoría que sigue vigente debido a esta capacidad de inclusión y transformación. De igual manera, se infiere que los principales exponentes teóricos de la gobernanza global coinciden en la forma en que se logran los procesos y cambios económicos, sociopolíticos y culturales en los ámbitos locales, nacionales, regionales e internacionales, además de la capacidad para conseguir relaciones fructíferas entre los Estados y los Organismos regionales o internacionales, tanto del sector público como del privado e incluso aquellos con financiamiento mixto.

Como ya se mencionó, James Rosenau fue pionero en introducir el término gobernanza global; sin embargo, el reconocimiento oficial de esta llegó cuando la Organización de las Naciones Unidas publicó en 1995 el reporte *Nuestro vecindario global (Our Global Neighbourhood)* a través de la Comisión sobre Gobernanza Global; en ese mismo año se funda la revista académica *Gobernanza Global: Una revisión del Multilateralismo y las Organizaciones Internacionales (Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations)* (Brill Publisher, 1995).

Desde la parte teórica, se entiende a la gobernanza global como un conjunto complejo de diferentes actividades y procesos que organizan las relaciones internacionales y que abarcan a diversos actores políticos; esto lo convierte en una orientación central dentro de la práctica de las relaciones internacionales y abarca organizaciones internacionales, economía,

regímenes, seguridad y derecho. Dentro de estos actores encontramos a instituciones mundiales cuyo objetivo es promover el desarrollo, la equidad y el ámbito financiero como el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Bevir y Hall (2011) señalan que la teoría de la gobernanza global:

- 1) Es una lente de las relaciones internacionales que destaca el papel de los diversos actores sociales, así como de los Estados, para asegurar patrones de gobierno a nivel transnacional y global. Permite que puedan surgir patrones de gobierno sin instituciones jerárquicas, y mucho menos un poder soberano internacional.
- 2) El control puede surgir cuando los actores interiorizan normas informales o cuando un actor externo impone el poder mediante reglas. La regulación ocurre mientras que los actores se controlen a sí mismos y cuando un poder externo los supervisa. La coordinación puede ser el resultado de mutuos ajustes entre actores, así como organizaciones jerárquicas.
- 3) Abarca no solo acciones de los Estados e instituciones internacionales, sino también las acciones de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los procesos asociados con mercados y redes que impactan en los asuntos transnacionales.
- 4) Cambia el enfoque de los Estados soberanos en una sociedad internacional anárquica a la creación, ejecución y el cambio de los “sistemas de gobierno” a nivel global.

La Comisión sobre Gobernanza Global resume que esta:

Ha sido vista principalmente como relaciones intergubernamentales, pero ahora debe entenderse cómo involucra también a organizaciones no gubernamentales (ONG), movimientos de ciudadanos, corporaciones multinacionales y el mercado global de capitales. Interactuando con estos están los medios de comunicación globales que cuentan con gran influencia (Commission on Global Governance, s.f.).

Organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (OCDE) definen la gobernanza como el ejercicio de la autoridad o el poder para gestionar los asuntos económicos, políticos y administrativos de un país.

Para Rosenau existe la denominada Gobernanza sin Gobierno, haciendo alusión a que, en la política mundial, la gobernanza es un sistema de gobierno que funciona, siempre y cuando sea aceptado por los más poderosos y, por supuesto, abarca a instituciones gubernamentales, pero también a mecanismos no gubernamentales; mientras que un gobierno puede funcionar con oposición y su alcance no es del nivel de la gobernanza (Rosenau, 1992).

Es importante aclarar la diferencia entre la gobernanza global y regímenes internacionales, ya que a menudo suelen confundirse, pues en ambos se incluye la cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales de acuerdo con intereses específicos. Sin embargo, la diferencia con los regímenes internacionales es que “son arreglos más especializados que pertenecen a actividades bien definidas, recursos o áreas geográficas y, a menudo, implican solo a una parte de miembros de la sociedad internacional” (Krasner, 1983, p. 2); mientras que en la gobernanza rigen las actividades de prácticamente todos los miembros de la sociedad internacional en una amplia gama de diversas cuestiones. Los sistemas transnacionales de gobernanza tienden a evolucionar en un contexto de esperanza y progreso, una sensación de avance y una apreciación de que los problemas más añejos pueden resolverse.

A principios del siglo XXI y como consecuencia de las nuevas tecnologías, Rosenau (1995) afirma que se han acortado las distancias sociales, económicas, políticas y geográficas; lo que ha hecho que el mundo se vuelva más interdependiente y se acrecienten aún más los desafíos globales como deterioro del medio ambiente, epidemias y narcotráfico. Estos desafíos se ven acrecentados por la crisis de autoridad dentro de los mecanismos de gobierno que trajo consigo el aumento de diferentes tipos de organizaciones, desde el nivel micro como las organizaciones vecinales, grupos comunitarios, hasta el nivel macro como el surgimiento de Estados nacionales, regímenes transnacionales e incluso sistemas internacionales.

Por lo tanto, los procesos de gobernanza global se vuelven más amplios y también complejos, dándole a las organizaciones un papel más importante porque, así como pueden

facilitar los mecanismos de gobernabilidad, también fungen como una oposición a instituciones cuyo propósito sea precisamente facilitar la gobernabilidad. De acuerdo con lo anterior, Rosenau (1995, p. 9) plantea la siguiente premisa:

No existe un único principio organizativo sobre el cual descansa la gobernanza global, ningún orden emergente en torno al cual las comunidades y las naciones puedan converger. La gobernanza global es la suma de innumerables mecanismos de control impulsados por diferentes historias, metas, estructuras y procesos.

Entonces la gobernanza global implica múltiples dimensiones. En este sentido de complejidad, sabemos que no surge automáticamente, sino que se origina en circunstancias que propicien su desarrollo, por ejemplo: 1) las personas deben estar dispuestas a que se tomen decisiones colectivas; 2) se necesitan desarrollar tendencias hacia la organización; 3) evolución en los hábitos de cooperación y debe persistir la disposición a no obstaculizar los procesos de emergencia y evolución (Rosenau, 1995).

Con estos aspectos, en los últimos años ha existido una proliferación de organizaciones y su interdependencia se orienta a tener nuevas formas de gobernanza, por lo cual es un proceso de evolución continua y cambiante de acuerdo con las condiciones que se vayan consolidando en diferentes temporalidades, un ejemplo claro es la globalización que han tenido las economías nacionales y las formas a las que han evolucionado para mantener relaciones comerciales, además de los desafíos globales ya mencionados con anterioridad y gracias a los que se han hecho posibles nuevas maneras de colaboraciones transnacionales e incluso el surgimiento de movimientos sociales que también trascienden fronteras por diversas causas en común y en búsqueda del cambio.

No se puede negar que la gobernabilidad es sostenida por los gobiernos nacionales y los marcos legales que crean para la implementación de nuevas políticas y que, a partir de ahí, se puedan generar arreglos de gobernabilidad conjunta con otros sistemas, sin embargo, en ocasiones esto rebasa los límites de la jurisdicción y el dinamismo global que se encuentran en continuo movimiento, reconfigurando los horizontes políticos, económicos y sociales.

El alcance de la gobernanza global va creando nuevos mecanismos que se pueden originar de diferentes formas, por ejemplo: 1) a través del patrocinio de los Estados; 2) mediante los esfuerzos de distintos actores en los Estados a nivel transnacional o subnacional; 3) por medio de los Estados y otros tipos de actores que patrocinan conjuntamente la formación de sistemas de reglas (Rosenau, 1995). A continuación, se muestra una tabla con los mecanismos de gobernanza subnacional y transnacional, sus formas de patrocinio e institucionalización (ver Tabla 1 y 2).

La institucionalización hace referencia al surgimiento de instituciones y comportamientos individuales dentro de ellas. El proceso involucra el desarrollo de prácticas y reglas en el contexto de su uso y ha ganado una variedad de etiquetas, incluyendo estructuración y rutinización, que se refieren al desarrollo de prácticas y reglas en el contexto de su uso, formas de razonamiento y explicaciones en el contexto de actuar sobre ellos. Un enfoque institucional es aquel que enfatiza el papel de las instituciones y la institucionalización en la comprensión de las acciones humanas dentro de una organización, orden social o sociedad (March y Olsen, 1998, p. 948).

Cuadro 1. Mecanismos de gobernanza transnacionales y subnacionales. Patrocinio e institucionalización de los mecanismos de control de la Gobernanza Global (principios del siglo XXI).				
Tipo de Patrocinio	Mecanismo	En desarrollo	Institucionalizado	
No patrocinado por el Estado	a) Transnacional	Organizaciones no gubernamentales	Oxfam	
		Movimientos sociales	Oficina Europea de Medio Ambiente	
		Comunidades epistémicas	Agencias de calificación crediticia	
		Corporaciones multinacionales	Berkshire Hathaway	
	b) Subnacional	Minorías étnicas		Congreso Judío Estadounidense
				El lobby griego
				Sindicato Nacional del Crimen
		Micro regiones		
		Ciudades		
		Significado de los colores de los tipos de mecanismos de gobernanza		
Mecanismo transnacional en desarrollo	Mecanismo transnacional institucionalizado	Mecanismo subnacional en desarrollo	Mecanismo subnacional institucionalizado	

Fuente: Traducción y elaboración propia con datos de Rosenau, 1995.

En cuanto a la gobernanza transnacional, algunas de las bases son las organizaciones *no gubernamentales* y en su mayoría tienen alcance en varios países, independientemente de si son organizaciones de voluntariado o con ánimo de lucro, pues en diferentes ocasiones son este tipo de mecanismos, en ámbitos específicos como protección a los derechos humanos o medio ambiente, los que superan la capacidad de los gobiernos para facilitar dichas labores (ver Tabla 1, inciso a). Por ejemplo, a nivel local “las asociaciones comunitarias están asumiendo más funciones que los gobiernos municipales, y por ello los gobiernos han promovido la creación de asociaciones” (Schemo, 1994).

Rosenau (1995) también señala la participación de personas relevantes que pertenecen al sector privado en situaciones diplomáticas y, por tal motivo, las organizaciones no gubernamentales son consideradas actores centrales para la toma de decisiones en sus esferas de actividad y representan una contribución como mecanismos de dirección dentro

de la gobernanza global y esto se vio reflejado en el aumento y actividad de más de “17 000 organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI) sin fines de lucro a mediados de la década de los años 80, además de 35 000 corporaciones transnacionales que para 1990 ya operaban alrededor de 150 000 filiales en el extranjero” (Rosenau, 1995, p. 24).

La ONGI se originan y persisten a través de acción voluntaria de los actores individuales, con objetivos claros y racionales. Operan bajo estrictas normas de membresía abierta y toma de decisiones democrática; su propósito es buscar y difundir el progreso en todo el mundo: fomentar sistemas más seguros y eficientes, mejorar estructuras de conocimiento y tener una competencia amistosa. Para lograr sus objetivos hacen hincapié en la comunicación, el conocimiento, los valores, la toma de decisiones consensuadas y el compromiso individual. Generalmente, poseen cinco principios básicos de la cultura mundial que subyacen en las ideologías y estructuras de las ONGI: universalismo, individualismo, autoridad voluntarista racional, el progreso y ciudadanía mundial (Boli y Thomas, 1997, p. 180).

En resumen, son asociaciones, fundaciones u otras instituciones privadas que reúnan las condiciones siguientes: 1) tener un fin no lucrativo de utilidad internacional; 2) haber sido creadas por un acto del derecho interno de una Parte; 3) ejercer una actividad efectiva en, por lo menos, dos Estados y tener sedes en dichos territorios (Consejo de Europa, 1986, p.1).

En cuanto a las alianzas formadas dentro y entre corporaciones multinacionales, por ejemplo, se afirma que "los actores transnacionales, a diferencia de los puramente domésticos, tienen los recursos organizativos e informativos necesarios para construir alternativas privadas a los acuerdos gubernamentales” (Evans en Rosenau, 1995).

Siguiendo esta línea de mecanismos transnacionales, se encuentran los mercados globales que se encargan de evaluar los riesgos de capital. De acuerdo con Rosenau (1995) hay dos categorías: los que surgieron mediante el patrocinio de los Estados como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM); y otros que lograron su consolidación y dominio en el sector privado como Standard & Poor's Ratings Group (S&P) y Moody's Investors Service (ver Cuadro1, inciso a).

De acuerdo con Robert Keohane y Joseph Nye, el transnacionalismo involucra gobiernos, pero también actores no gubernamentales que deben desempeñar un papel importante; se habla de comunicación, transporte, finanzas y viajes transnacionales cuando nos referimos a

interacciones no gubernamentales o solo parcialmente gubernamentales a través de las fronteras estatales. En resumen, los académicos definen al transnacionalismo como “el movimiento de elementos tangibles o intangibles a través de las fronteras estatales cuando al menos un actor no es un agente de un gobierno o una organización intergubernamental” (Nye y Keohane, 1971, p. 332).

La diferencia entre el FMI-BM con las agencias privadas es que las primeras deben su “capacidad de gobernabilidad del patrocinio y financiamiento del sistema estatal que los fundó” (Rosenau, 1995, p. 33), sin embargo, dentro de los aspectos que comparten ambos tipos de mecanismos es que su conocimiento especializado ha ganado reputación entre gobiernos y empresas, además de contar con estándares específicos y, en el caso de las agencias privadas, poseen oficinas en ciudades como Londres, París, Tokio y Frankfurt, lo que demuestra su alcance transnacional. De esta forma, ambos tipos de mecanismos, tanto los patrocinados por Estados como las agencias privadas, contribuyen al sistema de reglas.

También existen las Organización Intergubernamental (OIG) hace referencia a la entidad creada por tratado, que involucra a dos o más naciones, para trabajar de buena fe en temas de interés común, están sujetas al derecho internacional y tienen la capacidad de celebrar acuerdos exigibles entre ellas o con los Estados (Harvard Law School, 2022). Los propósitos principales de las OIG son crear mecanismos para que los habitantes del mundo trabajen juntos con más éxito en las áreas de paz y seguridad, y también para tratar cuestiones económicas y sociales. En esta era de creciente globalización e interdependencia de las naciones las OIG han llegado a desempeñar un papel muy importante en los sistemas políticos internacionales y la gobernanza global (Harvard Law School, 2022).

Dentro de los mecanismos que fueron creados e institucionalizados desde un principio se encuentran las Naciones Unidas, desde su fundación en 1945 ha evolucionado y actualmente es un sistema compuesto por diferentes organismos especializados con objetivos que abordan los principales temas de la agenda global, convirtiéndose en uno de los mecanismos de dirección más importantes dentro de la gobernanza global. Se afirma que el sistema de la ONU “ha sido una fuente principal de identificación de problemas, información, innovación y políticas constructivas en los campos de la salud, el medio ambiente, la educación, la agricultura, el trabajo, la familia y otros temas de alcance mundial” (Rosenau, 1995, p. 35).

Uno de los sucesos que marcó su rol como uno de los principales actores de la gobernanza global ocurrió al finalizar la Guerra Fría, cuando diversos países solicitaron a uno de los organismos más importantes dentro de la ONU, el Consejo de Seguridad, que tomara medidas con respecto a problemas humanitarios y reuniera esfuerzos multilaterales. Sin duda, esto marcó el posicionamiento de la ONU como uno de los principales responsables de la gobernanza global.

Por otro lado, tenemos a los movimientos sociales como fuente importante de la gobernanza global y poseen las siguientes características: 1) no tienen membresías definidas ni estructuras de autoridad; 2) consisten en tantas personas, tantos territorios y tantas cuestiones como parezca apropiado para las personas involucradas; 3) no tienen una sede central y están repartidos por numerosos lugares; 4) son inclusivos, no excluyen a nadie y admiten a cualquiera que desee ser parte del movimiento (Rosenau, 1995). Si bien no cuentan con una estructura definida como el caso de las organizaciones no gubernamentales, son igual de importantes y su impacto es global.

En diversas ocasiones surgen a nivel local y de acuerdo con la temática de su lucha (ambientalistas, feministas, activistas de los derechos humanos o por la paz, entre otros) movimientos que traspasan fronteras porque los gobiernos nacionales y actores privados no pueden atender sus necesidades, convirtiéndose en parte de la globalización. Los movimientos sociales, por lo regular, se manifiestan en contra de acciones que precisamente son consecuencias de las decisiones de los gobiernos y corporaciones privadas; por ejemplo, las feministas se manifiestan para lograr modificaciones en las leyes estatales y nacionales, mientras que los ambientalistas lo suelen hacer por la contaminación o invasión de espacios que dejan a su paso las empresas privadas:

El punto sobre estos movimientos antisistémicos es que a menudo eluden las categorías tradicionales de nación, Estado y clase. Articulan nuevas formas de experimentar la vida, una nueva actitud hacia el tiempo y el espacio, un nuevo sentido de la historia e identidad (Camilleri, 1990, en Rosenau, 1995, p. 27).

A pesar de no contar con estructura en un inicio, diversos movimientos logran evolucionar cuando sus principales demandas se encuentran dentro de las prioridades de una agenda global. Por ejemplo, en julio de 1977 en los Estados Unidos se llevó a cabo el movimiento llamado Comité Internacional de Boicot a Nestlé (*International Nestlé Boycott Committee*) y, tras siete años activo, se suspendió cuando llegaron a un acuerdo y la empresa multinacional suiza se comprometía a cumplir con las demandas del movimiento (Nestle Boycott Being Suspended, 1984).

Gradualmente han surgido Organizaciones de Movimientos Sociales Transnacionales (*Transnational Social Movements Organizations - TSMOs*) que son organizaciones no estatales que trabajan en varios países para promover objetivos explícitos de cambio social, impulsan el apoyo en torno a problemas que trascienden en los contextos nacionales como el ecologismo, los derechos humanos y la justicia económica; organizan conferencias regionales y mundiales que centran la atención en estas problemáticas sociales (Smith, Plummer y Hughes, 2016).

Las TSMO (por sus siglas en inglés) han sido uno de los mecanismos más notables que dieron forma a nuevos patrones de política transnacional. Además, proporcionan recursos críticos, coordinación e información a nivel nacional a los actores involucrados en el activismo del movimiento. También vinculan a los actores a través de contextos nacionales, lo que da un carácter global a la agenda del movimiento transnacional (Dodson, 2016, p. 2).

Algunos ejemplos son Amnistía Internacional, movimiento global surgido en 1961 en favor de los derechos humanos con presencia en más de 150 países y con millones de activistas, miembros y simpatizantes en todos ellos (Amnistía Internacional, 2022). También está Oxfam que surge en 1995 uniendo a un conjunto de 21 organizaciones afiliadas cuyo trabajo se extiende a más de 70 países y se definen como un “movimiento global formado por personas que trabajan juntas para combatir la desigualdad y, así, acabar con la pobreza y la injusticia. Trabajamos con personas tanto a nivel local como global para impulsar un cambio duradero” (Oxfam, 2021). Estos son dos claros ejemplos de cómo los movimientos sociales transnacionales pueden llegar a institucionalizarse y continuar con la búsqueda de sus misiones durante años.

Otros actores para tomar en cuenta en los procesos de la gobernanza global son las micro y macro regiones, ya que se han extendido más allá de las fronteras políticas en las que fueron establecidas sin dejar de ser parte de un mismo espacio geográfico. Se entiende por microrregión “el área territorial que es más pequeña que un Estado al que pertenece, pero mayor que un municipio, por ejemplo: provincias, distritos, departamentos, megaciudades” (OCW, 2008). Por otro lado, las macro regiones son aquellos territorios internacionales que hacen referencia a “un área limitada con cierto número de Estados unidos entre sí por una relación geográfica y por un grado de mutua interdependencia” (OCW, 2008).

Normalmente las micro regiones se extienden en una región transfronteriza y de ahí su vinculación con el macro regionalismo, ya que comparten el proceso de gobernanza en el cual existen posibilidades de extender su regionalismo y tengan la posibilidad de que las regiones transnacionales más pequeñas puedan acceder a un sistema económico regional mayor y generar dinamismo, ambas con un alcance transnacional.

Lo anterior sugiere la creación de mecanismos de control con un alcance regional, una vez más, no impuestos por los gobiernos nacionales, sino por el mercado económico. Como resumió el economista Kenichi Ohmae (1993, p.83):

Las implicaciones de los Estados región no son buenas noticias para los puestos establecidos del poder político, ya sean políticos o lobbistas. Los Estados nacionales, por definición, requieren un enfoque de política interna, mientras que los Estados región están instalados en la economía global y los Estados región que se encuentran dentro de las fronteras de una determinada nación, comparten sus metas y aspiraciones políticas.

Esta situación no necesariamente se confronta, ya que actualmente son diversas las autoridades políticas dentro de los regionalismos que apoyan la inversión extranjera con el propósito de que sus economías prosperen con mayor celeridad, lo que hace que los micro y macro regionalismos sean un mecanismo de control en la política mundial.

Cuadro 2. Mecanismos de gobernanza patrocinado por el Estado y Conjuntamente. Patrocinio e institucionalización de los mecanismos de control de la Gobernanza Global (principios del siglo XXI).			
Tipo de patrocinio	En desarrollo	Institucionalizado	
a) Patrocinado por el Estado	Macro regiones	Sistema de Naciones Unidas	
	Comunidad europea	Unión Europea	
	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio	Organización Mundial del Comercio	
b) Patrocinado conjuntamente	Coaliciones transfronterizas	Monitoreo electoral	
	Regímenes problemáticos	Régimen de derechos humanos	
Significado de los colores de los tipos de mecanismos de gobernanza			
Mecanismo patrocinado por el Estado y en desarrollo	Mecanismo patrocinado conjuntamente y en desarrollo	Mecanismo patrocinado por el Estado e institucionalizado	Mecanismo patrocinado conjuntamente e institucionalizado
Fuente: Traducción y elaboración propia con datos de Rosenau, 1995.			

Sin duda, el impacto a nivel mundial que tienen las macro regiones es mucho mayor debido a que estas pueden evolucionar al grado de ser institucionalizadas y financiadas por los gobiernos, como es el caso de la actual Unión Europea, mientras que en otros casos el proceso no evoluciona y no se llega a formalizar la institucionalidad.

Björn Hettne, profesor emérito de la Universidad de Göteborg, define el término regionalismo de la siguiente forma:

Un proceso multidimensional que incluye los aspectos económicos, políticos, sociales, de seguridad, culturales y ambientales que se desarrolla simultáneamente en varios niveles y presupone el crecimiento de una sociedad civil regional, que opte por soluciones regionales a algunos problemas locales, nacionales y globales (Hettne, 1999, p. 12).

Algunos ejemplos de regionalismo son la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (*Association of Southeast Asian Nations - ASEAN*), la Unión Europea (UE) y la Unión Africana (*African Union - AU*).

En esta misma línea, Björn Hettne (1999, p. 22), señala que la institucionalización de la regionalización “ocurre cuanto más marcada está una región por la interdependencia económica, la comunicación, la homogeneidad cultural, la coherencia, la capacidad de actuar y, en particular, la capacidad de resolver conflictos”. El regionalismo es un fenómeno central de la gobernanza global y conforme pasan los años, adquiere relevancia por su desarrollo en diversas partes del mundo.

Como ya se mencionó, una de las macro regiones que alcanzó la institucionalización es la Unión Europea (UE) que gradualmente ha ido evolucionando para ser un instrumento de gobernanza que rige a los países dentro de su jurisdicción. Es un claro ejemplo de cómo los Estados pertenecientes aceptaron formar parte de la UE y el proceso de evolución para finalmente ser una institución (ver Cuadro 2, inciso a).

También existen los mecanismos que son patrocinados tanto por Estados como por organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) que asesora y vigila como un actor externo que “trabaja para apoyar y fortalecer las instituciones y los procesos democráticos en todo el mundo y desarrollar democracias sostenibles, eficaces y legítimas” (International IDEA, 2021), con lo cual se establece un monitoreo sobre la conducta del gobierno nacional, aunque esto signifique para varios países un mecanismo de control que no aceptan con facilidad (ver Cuadro 2, inciso b).

Otra fuente importante de la gobernanza global son los regímenes, ya que gracias a ellos se puede llevar a cabo la interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales, de tal manera que los objetivos y temas específicos se realicen a través de una agenda en común, además de englobar otros elementos como el derecho internacional y de esta manera también “los entendimientos a menudo implícitos entre una amplia gama de actores, algunos de los cuales no son Estados, que sirven para estructurar su cooperación frente a problemas comunes” (Vogler en Rosenau, 1995, p. 29). Es importante señalar que, desde esta perspectiva de gobernanza global, los regímenes también evolucionan y son patrocinados tanto por actores gubernamentales como por los no gubernamentales y que

enfrentan problemas en común, es gracias a esta colaboración que se logra la institucionalización en la forma de una organización de tipo intergubernamental.

Una de las características que menciona Rosenau (1995) es que, independientemente si el régimen se encuentra en desarrollo o ya posee una gobernabilidad fuerte, todos tienen restricciones en la toma de decisiones y estas no pueden ser tomadas de forma independiente.

Además, argumenta que la participación de la sociedad civil marca un partaguas en cuanto a que la gobernanza está presente en una amplia gama de temas económicos, medio ambientales, migraciones y derechos humanos; como señala Thorup (en Rosenau, 1993, p. 30):

Las organizaciones no gubernamentales, en particular los grupos de base ubicados en estas sociedades están desempeñando un papel cada vez mayor en el establecimiento de los parámetros de la agenda de América del Norte, limitando la capacidad de los funcionarios públicos para gestionar su relación sobre una base estricta de gobierno a gobierno y preparando el escenario para un proceso mucho más completo de interacción.

Lo anterior indica que son varios los regímenes que siguen buscando institucionalizarse, ya que todos persiguen objetivos de interés global y tarde o temprano entran en las temáticas apoyadas por la sociedad civil o en las agendas de diferentes gobiernos. Un ejemplo de evolución ocurrió con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade - GATT*) que pasó de ser un acuerdo internacional a un organismo internacional como lo es la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En otras colaboraciones emergentes, gracias a las nuevas tecnologías de la información, se encuentran las coaliciones transfronterizas y, como su nombre lo indica, aunque los regímenes no se encuentren dentro del mismo territorio, pueden crearse redes de cooperación a través de la virtualidad y este puede ser el punto de partida para que surjan Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (ONGI).

Abordando otros tipos de organización, no se pueden eludir a las organizaciones criminales, como una causa de la internacionalización de la gobernanza, el crimen también ha escalado a nivel transnacional, actualmente denominadas como Organizaciones

Criminales Transnacionales (*Transnational Criminal Organizations* - TCO) también forman parte de un mecanismo de control dentro de la gobernanza global.

Son organizaciones económicas más que políticas; las organizaciones delictivas transnacionales desafían aspectos de la soberanía y la seguridad del Estado que tradicionalmente se han dado por sentados, traficando armas, drogas y personas. Demuestran la permeabilidad de las fronteras nacionales y penetran en sociedades que están bajo el control de los Estados (Williams, 1994).

La capacidad de cruzar fronteras nacionales crea varias ventajas para las redes criminales, ya que les permite abastecer mercados donde los márgenes de beneficio son mayores, operar desde y en países donde los riesgos son menores, complicar las tareas de los organismos encargados de hacer cumplir la ley que intentan combatirlos, cometer delitos que cruzan jurisdicciones y, por lo tanto, aumentan la complejidad, y adaptan su comportamiento para contrarrestar o neutralizar las iniciativas de aplicación de la ley (Williams, 2001).

Este tipo de organizaciones operan al margen de leyes, reglas y jurisdicciones nacionales, en general, están fuera de las estructuras de poder y política mundial, de esta manera cruzan ilegalmente las fronteras nacionales y logran eludir cualquier tipo de aplicación de la ley (Williams, 2001, p. 78).

Su institucionalización deriva de las alianzas estratégicas que han realizado con otras redes criminales en diferentes territorios, lo cual les permite crecer a escala mundial y operar como lo haría cualquier otra corporación multinacional. Al respecto, Phil Williams, de la Universidad de Pittsburgh, menciona lo siguiente:

Con la globalización del comercio y la creciente demanda de productos de ocio por parte de los consumidores, es natural que las organizaciones criminales adquieran un carácter cada vez más transnacional. La escala de estas actividades refleja en gran medida las oportunidades resultantes de los cambios tanto en las relaciones internacionales como dentro de los Estados (Williams, 1994, p. 112).

Sin duda, esto ha creado el ambiente ideal para el desarrollo de las actividades delictivas a nivel internacional.

En el caso particular de México se encuentra el grupo criminal Los Zetas, considerados como un fenómeno transnacional y corporativo con las siguientes características: 1) su naturaleza transnacional; 2) la diversificación de sus actividades en una era de globalización; 3) la fuerza de su marca; además de que incursiona en tipos de actividades ilegales como tráfico de estupefacientes, servicios de protección, extorsión y secuestro, tráfico de inmigrantes y tráfico de personas, tráfico de armas, minería y tala ilegal y tráfico de hidrocarburos (Correa-Cabrera, 2018, p. 99). Todo esto se ve favorecido en el contexto de redes financieras internacionales en un mercado de actividades ilícitas.

De acuerdo con Paul Hirst y Graham Thompson (1997) la globalización describe las relaciones transfronterizas entre países; el crecimiento del intercambio internacional y la interdependencia. Con flujos crecientes de comercio e inversión de capital existe la posibilidad de pasar de una economía internacional, donde las entidades principales son economías nacionales, a una versión más fuerte: la economía globalizada en la que estas se rearticulan en el sistema por procesos y transacciones internacionales.

El académico Jan Aart Scholte (1993, p.44) argumenta que la globalización cambió el Estado de cinco maneras principales:

- 1) La soberanía empírica –en oposición a la forma jurídica– efectivamente desapareció; el Estado ya no es el único árbitro de lo que ocurre en sus fronteras.
- 2) El Estado fue “reorientado” para “servir a los supraterritoriales, así como a los intereses territoriales”.
- 3) Las “Garantías de bienestar del sector público” se fueron degradando.
- 4) La globalización cambió las circunstancias y los usos de la guerra del conflicto interestatal al intraestatal.
- 5) Proliferaron los “acuerdos regulatorios multilaterales”.

Aunque regularmente el término globalización se usa para hacer referencia a la actividad económica mundial, también se han globalizado otras actividades como el “narcotráfico y el terrorismo, la liberalización financiera que parece haber creado un mundo sin fronteras también está ayudando a los delincuentes internacionales y creando numerosos

problemas para los países más pobres” (Commission on Global Governance, s.f.). Por otro lado, a través de la cooperación mundial, por ejemplo, se ha logrado erradicar enfermedades como la viruela y el cólera en la mayoría de los países.

De esta manera, la gobernanza global se encuentra en constante dinamismo gracias a la globalización y a la manera en que surgen diversos tipos de mecanismos de control, tanto en el ámbito gubernamental como en el no gubernamental, en búsqueda de controlar las problemáticas que van surgiendo y abordando nuevas agendas a través de cooperación con sus contrapartes transnacionales. Cabe resaltar que esto no significa que los Estados nacionales y gobiernos no tengan un lugar central dentro de los procesos de gobernanza global, sino que han perdido dominio debido a la relevancia que han adquirido otros mecanismos de control a nivel subnacional y transnacional.

Capítulo 2. Educación Superior y gobernanza global (1970-1997): panorama y recomendaciones del Banco Mundial para la educación superior en los países en desarrollo.

Aunque la relación de México con el BM se remonta a la fundación del Banco, su cooperación en materia de Educación Superior comienza principalmente en la década de los 70, cuando el BM inicia con una serie de publicaciones llamadas *Documento de Trabajo Sectorial*, en los cuales se enfoca únicamente en las mejoras a la educación en los países en desarrollo.

El presente capítulo tiene como objetivo exponer los datos más relevantes en educación y, principalmente, en materia de Educación Superior, de los documentos publicados por el BM que comprenden el período de 1970 a 1994, en el cual la educación superior en México llevó a cabo importantes transformaciones que marcarían el desarrollo de este nivel educativo y, aunque tuvo progresos destacables, como: el aumento de matrícula general y matrícula femenina, legislación sobre la autonomía universitaria, la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), las valiosas aportaciones de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), la creación de organismos evaluadores, leyes que respaldan la autonomía de las universidades, entre otros logros; sin embargo, no se pueden dejar de lado los desafíos que se proyectaban para las próximas décadas, algunos de ellos: el crecimiento desigual en la oferta de oportunidades en la Educación Superior, la ampliación de proyectos de cobertura, mejorar las formas de evaluación.

2.1 Panorama del Banco Mundial sobre la Educación Superior en las décadas de los 70 y 80

En septiembre de 1971, el Banco Mundial publicó su primer *Documento de Trabajo Sectorial* (*Sector Working Paper*) enfocado en Educación, el cual se centraba en los proyectos que el BM había financiado desde los primeros años de la década de los sesenta hasta principios de los setenta. Dicho reporte se dividió en tres partes: 1) revisión de las tendencias en el desarrollo educativo; 2) revisión de la política y operaciones del BM durante los años de

1963-1971; 3) recomendaciones para la política y operaciones del BM como respuesta ante los cambios de los años 70.

Después de 1950 y con un aumento considerable de población, hubo una expansión de los sistemas educativos en todo el mundo, por lo que rápidamente nuevos objetivos y también problemas surgieron en torno a la demanda popular de la educación. Ante esto, el BM tenía como deber adaptarse y trabajar en las continuas tendencias de cambio de la educación.

El BM (1971, p. 6) menciona que, para el primer quinquenio de la década de los sesenta, existió un incremento en la matrícula escolar de los países en desarrollo, con un 42% en el nivel primario, 80% en el nivel secundario y 93% en la educación superior, lo que significa que, aproximadamente, al nivel primario se matricularon 55 millones de estudiantes, al secundario, 15 millones y en la educación superior, cerca de 2 millones de estudiantes. Hay dos razones particulares para este aumento tan significativo, el primero de ellos fue la fuerte demanda social y política de educación, ya que ahora esta es universalmente aceptada y exigida como esencial para el desarrollo y mejora de la calidad de vida individual; la segunda razón fue el incremento de población en los países en desarrollo, lo que resultó en un gran número de ciudadanos jóvenes.

Ante este crecimiento, tanto gobiernos como agencias externas de asistencia colaboraron para mejorar el sistema de educación formal, además de los recursos humanos y de que casi todos los países se comprometieron públicamente a lograr que para 1980 la educación primaria fuese universal.

El Banco Mundial comenzó a considerar los proyectos en materia de educación en 1963, cuando el primer proyecto les fue presentado, sus directivos colocaron una cláusula respecto a los tipos de proyectos que financiaría, la cual establecía que:

El BM debe estar preparado para considerar otorgar el financiamiento de una parte de los proyectos educativos prioritarios y que estén diseñados para producir, capacitar mano de obra y que su objetivo sea impulsar el desarrollo económico del país miembro. En esta etapa, solo se considerarán los proyectos en los campos de educación vocacional, técnica y formación en diversos niveles,

además de educación secundaria general. Otros proyectos educativos serían considerados solo en casos excepcionales (BM, 1971, p. 13).

De esta forma, el BM (1971) aseguró que se concentraría en proyectos de alta prioridad dentro del plan de desarrollo educativo de cada país y, de esta forma, llenar las brechas cruciales de los sistemas educativos, siempre y cuando los proyectos fueran elegibles.

Con el pasar de la década, el BM tenía más experiencia y conocimiento, por lo que amplió su enfoque para la educación. De esta manera, en 1970, su director añadió a la cláusula establecida en el 63 que:

Al aplicar este criterio en el futuro, debemos ampliar el alcance de los proyectos considerados, determinar prioridades y seleccionar proyectos sobre la base de un examen exhaustivo del sistema educativo como su totalidad y no por áreas designadas a priori de elegibilidad, que pueden no estar relacionadas con el país en particular (BM, 1974, p. 14).

Ante esta apertura para financiar más proyectos, en junio de 1971 el BM (1974, p. 15) tenía aprobados 57 créditos en 42 países, que sumaban \$431 millones de dólares, distribuidos en regiones: África recibió 27 créditos (44%); América Latina, 15 créditos (22%); Asia, 12 créditos (25%); y Europa con 3 créditos (9%). Para entonces, el 72% del financiamiento educativo otorgado por el BM había sido para la secundaria y alrededor del 23% para la educación superior, 4% para formación de adultos y solo el 1% para la educación primaria.

La organización, procedimientos y los criterios para el otorgamiento de financiamientos educativos del BM se han ido adaptando de acuerdo con las necesidades que se han presentado en este sector. El BM (1971, p. 17) afirma que sus procedimientos y organización han sido fuertemente influenciados por el Programa Cooperativo que tiene con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) creada en 1964. Dicho programa preveía la cooperación de estos dos organismos para ayudar a los países miembros a identificar y preparar proyectos

con la consideración del BM para evaluar, supervisar y, cuando el país lo solicitara, prestar la asistencia técnica necesaria para dichos proyectos.

Uno de los objetivos del BM (1971) para el quinquenio de 1971-1976 se encontraba en financiar alrededor de 90 proyectos en más de 60 países y con una inversión de aproximadamente \$800 millones de dólares.

El BM (1971, p. 28) era consciente que las solicitudes de financiamiento irían en aumento como desde 1968, sin embargo, remarcaban que su objetivo no se basaría en la cantidad de recursos económicos que otorgaran, sino en el impacto y la efectividad que estos tuvieran en los países y que realmente se cubrieran sus necesidades. También se proyectaban para que el BM fuese el mayor financiador de los proyectos de educación y, aunque inferían que los países en desarrollo destinarían menos del 10% de la asistencia externa que recibieran para la educación, sería un gran reto demostrar que, con la ayuda externa, los proyectos educativos tenían altas probabilidades de ser exitosos.

Para el año de 1974, el Banco Mundial tenía listo su segundo *Documento de Trabajo Sectorial* en donde analizaba los financiamientos y tendencias educativas. En dicho documento se dejó claro que los préstamos del BM estarían alineados a reflejar sus políticas, incluyendo los problemas y necesidades de los países de ingresos bajos y la estrategia de desarrollo para mejorar el bienestar del 40% de la población de mayor marginación, a través de una mejor distribución de los ingresos y más oportunidades laborales, sin dejar de lado que el BM seguiría su propósito de seguir ayudando a los países con niveles de desarrollo más alto.

De esta manera, para promover el desarrollo educativo, el BM (1974, p. 9) estableció los siguientes principios:

- 1) La educación básica debería ser mínima para todos, tan pronto como lo permitan los recursos disponibles.
- 2) Se deberá proporcionar educación y capacitación adicional más allá del nivel básico de manera selectiva para mejorar, tanto cuantitativa como cualitativamente, el conocimiento y las habilidades necesarias para el desempeño de funciones económicas, sociales y de desarrollo.

- 3) Un sistema educativo nacional debe verse como un sistema integral de aprendizaje, que abarque la educación formal e informal, y todas funcionen con la máxima eficiencia interna y externa posible.
- 4) El interés tanto del aumento de la productividad como de la equidad social debe procurar que las oportunidades educativas sean lo más equitativas posibles.

El BM (1974, p. 11) tenía diversos cuestionamientos, entre ellos se preguntaban si los países en desarrollo estarían dispuestos a aceptar las políticas generales y específicas que el Banco propusiera y cómo se podría fomentar la receptividad de algunos países, pues sabían las complicaciones que representarían los cambios radicales, aunque también existía un reconocimiento de que se necesitaban cambios significativos y una mayor voluntad para considerar propuestas selectivas de reforma.

En la década de los 70, el BM era consciente de las limitaciones financieras que varios países en desarrollo enfrentaban debido a los rápidos aumentos en los precios del petróleo, por lo que sabían los retos que planteaban estas circunstancias en términos de educación, empleo, equidad social. Aunque en algunos países hubo crecimiento económico, estos resultados no se veían reflejados en los estratos de menores o escasos recursos de la sociedad, lo que hizo que las economías en desarrollo se propusieran el objetivo de usar todos sus recursos, sobre todo los humanos. Así, se plantearon desarrollar una nueva estrategia basada en una distribución diferente del escaso capital en toda la economía y una mayor utilización de los recursos humanos disponibles, lo que significaba que la creación de empleo productivo está siendo reconocida como una meta económica tan importante como la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) (BM, 1974, p. 17).

Como el BM señaló (1974, p. 19), nuevos objetivos de desarrollo también significaban cambios importantes en las prácticas y políticas educativas, y para que la educación pudiera contribuir al desarrollo de los sectores rurales y tradicionales de la economía, debería adaptarse a las necesidades de estos sectores, resaltando que la educación se convertiría en una necesidad tanto económica como social. El BM señala que, para considerar alternativas de política que pueden estar abiertas a un país en particular, es importante estar al tanto de las principales causas que afectan los temas de relevancia, ya que

se observan serios desequilibrios entre las habilidades generadas por los sistemas educativos y las necesidades reales de la mayoría de los países en desarrollo.

Respecto a quienes tenían un mayor acceso a la educación, se encontraban los estudiantes de ingresos altos, comprobado por los perfiles socioeconómicos de los desertores, repetidores y estudiantes exitosos, y en el hecho de que los grupos de ingresos medios y altos estaban subrepresentados, particularmente en la educación superior.

Respecto a las políticas, el BM (1974, p. 48) enlistó una serie de características a tomar en cuenta para su desarrollo e implementación hacia el futuro:

- 1) *Nuevos enfoques para la planificación:* Dos enfoques de la planificación de la educación han llamado habitualmente la atención, estos son la tasa de retorno y el enfoque de la mano de obra.
- 2) *Reforma educativa:* La implementación de nuevas políticas educativas definen importantes cambios sustanciales en la organización y estructura de los sistemas educativos. Esto implica que no solo se deben cambiar las instituciones existentes, sino que también se deben crear y desarrollar otras nuevas. La determinación política y la gestión eficaz son esenciales para diseñar, iniciar e implementar reformas educativas. Se puede considerar a las reformas como el alcance y el ritmo del cambio sobre la base de una evaluación realista en la preparación del país. La toma de conciencia por parte del público de la necesidad del cambio es el punto de partida para el desarrollo de un clima propicio para la reforma.
- 3) *Finanzas educativas:* La financiación de la educación plantea cuestiones de gestión que afectan a la mayoría de los aspectos de la política educativa. Ya se han hecho referencias a las implicaciones de las finanzas en áreas educativas como la oferta, la demanda y la equidad. Una función importante del sistema de finanzas es proporcionar un flujo regular de fondos al sistema educativo para satisfacer sus necesidades actuales, así como su expansión planificada, sin embargo, el tema crítico es cómo lidiar con la carga de la educación que cada vez es mayor sobre las finanzas públicas. Por lo que es posible ampliar las fuentes de ingresos para la educación más allá de los límites de los presupuestos gubernamentales. El modo de financiación puede afectar la demanda de educación. El costo de la educación —matrículas, otros

gastos e ingresos no percibidos—, en relación con los ingresos de varios segmentos de la población, es un factor determinante de la demanda. A pesar del creciente conocimiento sobre las relaciones entre la educación y las finanzas, muchas medidas financieras necesitan ser desarrolladas y probadas.

- 4) *Investigación y desarrollo para la política educativa*: La administración de sistemas educativos implica tomar decisiones sobre una amplia gama de cuestiones que con frecuencia no están cubiertas por las políticas educativas tradicionales o por la información y el análisis debidos; en este contexto, la elaboración y la implementación de políticas deben verse como un proceso de aprendizaje concebido para mejorar el comportamiento de los sistemas educativos. Este enfoque de la formulación de políticas requiere una investigación y un desarrollo adecuados. Dado que la capacidad de investigación es limitada y difícil de desarrollar, se debe diseñar una "estrategia de investigación" para establecer prioridades en el desarrollo y utilización de las fuentes de investigación. Por lo tanto, es de alta prioridad el desarrollo de la capacidad de investigación local en los países menos desarrollados. Una herramienta que contribuye al mejor diseño de los esquemas educativos, al exigir una formulación clara y operativa de sus objetivos, sin duda, es la evaluación. Es por ello por lo que las autoridades educativas han sido cada vez más conscientes de la necesidad de un mecanismo independiente para la evaluación formativa que se incorporaría al sistema educativo, sin embargo, pocos países han establecido hasta ahora tales mecanismos regulares.

Mediante sus financiamientos para la educación, el BM (1974, p. 51) busca fomentar, de diferentes maneras, objetivos de desarrollo adaptados a las necesidades de sus países miembros. En este contexto, hay una gran variedad de condiciones dentro de los países en desarrollo y las estrategias de la política del Banco para la educación debe tener un alto grado de diversidad en su aplicación. El BM tiene como premisa básica que sus operaciones y proyectos deben reflejar sus políticas generales, por ejemplo, busca promover el desarrollo de estrategias para mejorar el bienestar del 40% más pobre de la población a través de una mayor productividad, empleo y una mejor distribución del ingreso, por lo tanto, su enfoque para la educación busca coadyuvar en dichos escenarios.

Otro punto central para tomar en cuenta en el momento de la expansión de los sistemas educativos es lograr un equilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra con cierto nivel educativo, haciendo coincidir la producción educativa con las necesidades particulares de la economía y el uso eficiente de sus recursos. Los países de medianos y altos ingresos deben mejorar su capacidad de planificación al igual que los países con ingresos menores, y también deben poner especial atención en las reformas educativas, además de brindar oportunidades educativas a los sectores más empobrecidos de las zonas urbanas y rurales.

Es claro que las estrategias educativas de los países serán influenciadas por los diferentes efectos de sus economías y perspectivas de desarrollo de los cambios recientes en la economía mundial. El BM (1974, p. 54) ejemplifica dicha situación en dos escenarios distintos: en un extremo, se estima que el Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita de siete miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) aumentaría en un 8.4% por año durante el período 1973-80; para tales países, las restricciones financieras serían menores o inexistentes e incluso era un hecho que tenían la intención de expandir la educación lo más rápido posible. En el otro extremo, se estimaba que diez países con un PNB per cápita anual de menos de \$200 millones de dólares tendrían tasas de crecimiento durante el mismo período de menos 0.4%, ante el empeoramiento de las perspectivas económicas, podrían apegarse a sus objetivos de ampliar las oportunidades educativas, o si sus prioridades educativas cambiaran.

Durante los años fiscales de 1963 a 1971, los financiamientos del BM se caracterizaron por un fuerte apoyo a la educación técnica y vocacional con el 29% de préstamos, mientras que la educación y capacitación agrícola, el 15%. Por otro lado, el 44% de préstamos se destinó a la educación secundaria general, en gran parte en forma de escuelas integrales que ofrecen opciones especializadas de educación preprofesional de nivel superior en temas agrícolas, industriales y comerciales. Las instituciones de formación de docentes absorbieron alrededor del 12% de los préstamos. En la mayoría de los casos, se dio prioridad a los grupos urbanos que se preparaban para trabajar en el sector moderno o actuar como agentes modernizadores en el sector rural. Sin embargo, el reporte del BM menciona que, a excepción de la formación de profesores, poco se hizo en apoyo de la educación primaria y, con unas pocas excepciones notables, no se ayudó a las universidades.

Finalmente, en 1974, el BM tuvo cuatro objetivos respecto al financiamiento para la educación durante la próxima década:

- 1) Es necesaria una educación básica para todos en la medida en que lo permitan los recursos disponibles y lo requiera el desarrollo.
- 2) Que la educación y la capacitación adicionales más allá del nivel básico deben proporcionarse selectivamente para mejorar cuantitativa y cualitativamente el conocimiento y las habilidades necesarias para el desempeño de funciones de desarrollo económico, social y de otro tipo.
- 3) El sistema nacional de educación debe ser visto como un sistema de aprendizaje integral que abarque la educación formal e informal y que funcione con la máxima eficiencia interna y externa posible.
- 4) En aras de aumentar la productividad y la equidad social, las oportunidades educativas deben igualarse tanto como sea posible.

El BM concluyó su estudio de 1974 dejando en claro que sus operaciones de financiamiento en un sector son parte de una relación continua que se basa en un acuerdo con su país miembro sobre una estrategia general de desarrollo y sobre estrategias sectoriales individuales, en este caso, la educación; las estrategias toman su dirección de acuerdo con los objetivos y aspiraciones de desarrollo de cada país.

Además, el BM menciona la gran utilidad de mantener un diálogo con sus países miembros, ya que considera que, a partir de su experiencia en el financiamiento del desarrollo y su amplio conocimiento de las alternativas técnicas y sus resultados en otros países, se pueden ampliar la gama de opciones para el país que solicite financiamiento. En este sentido, el BM espera ser partícipe del proceso que un financiamiento implica, comenzando con la definición de políticas, estrategias y continuando a través de sus operaciones de préstamo hasta la implementación de proyectos y, en última instancia, la evaluación del proyecto. Como resultado, esto reforzará constructivamente la relación entre el BM y un país miembro.

En abril de 1980, el BM publicó su tercer *Documento de Trabajo Sectorial* sobre las actualizaciones, tendencias en el desarrollo educativo y futuros programas del BM para la educación. Dentro del período de 1962-1979 se otorgaron 192 financiamientos educativos en

81 países, la mayoría en colaboración con la UNESCO, se incluyeron préstamos de todos los subsectores y reflejaban la evolución de las políticas educativas del BM. Se tiene en cuenta que, con la implicación del BM en las últimas dos décadas, se han fomentado avances sustanciales y mejoras educativas en los países.

Uno de los puntos centrales para el desarrollo es la educación y se resalta que durante los años cincuenta, cuando los países en desarrollo impulsaron su crecimiento económico, la educación se percibió como un medio para aumentar la conciencia política, social y también para acrecentar el número de trabajadores calificados y elevar el nivel de mano de obra capacitada.

El BM (1980, p. 15) plantea un enfoque integral en el que la educación está interrelacionada de las siguientes formas:

- 1) *Necesidad humana básica*: Las personas necesitan educación para adquirir una amplia base de conocimientos, actitudes, valores y habilidades sobre las cuales pueden construir más tarde en su vida, incluso si no reciben una instrucción formal. A medida que las sociedades se desarrollan, la educación se convierte en una condición necesaria por la capacidad del individuo para identificarse con la cultura predominante.
- 2) *Es un medio para satisfacer otras necesidades*: La educación influye y es influenciada por el acceso a otras necesidades básicas como nutrición adecuada, agua potable, servicios de salud y vivienda. Por ejemplo, las mejoras en la nutrición, especialmente en los niños pequeños, favorecen en gran medida su capacidad de aprendizaje, sus beneficios generales de la educación y, en última instancia, su productividad e ingresos.
- 3) *Actividad que sostiene y acelera el desarrollo*: La educación desempeña diversos papeles, en primer lugar, prepara y capacita a trabajadores calificados en todos los niveles para gestionar capital, tecnología, servicios y administración en cada sector de la economía.

El BM (1980, p. 19) señala que la educación primaria universal todavía no ha sido lograda, por lo que existen reclamos para aumentar el número de años, mejorar la calidad de la educación ofrecida a los que ya están inscritos y ampliar las inscripciones a la escuela primaria. Por otro lado, en los países en desarrollo, la inscripción en la educación superior se ha expandido a un ritmo mayor que la matrícula en la educación secundaria, y que la matriculación en el nivel secundario se había ampliado a un ritmo mayor que el nivel primario.

De acuerdo con el BM (1980, p. 22), para finales de la década de los 70 e inicios de los 80, las nuevas tendencias educativas se centraban en tres áreas:

- 1) *Relevancia de la educación:* Hace alusión a la función de la educación en la identificación y el mantenimiento de los valores históricos, culturales y tradiciones religiosas de un país, además, satisfacer sus necesidades como una entidad moderna y cambiante. También se refiere no solo a la relación entre la vida y cultura nacional y el mundo exterior, sino también a las necesidades educativas de los diferentes grupos poblacionales dentro de un país, especialmente ruralistas, mujeres, migrantes y grupos étnicos.
- 2) *Uso del lenguaje:* Es de gran relevancia, ya que en varios países en donde las lenguas extranjeras se han convertido en los medios de instrucción, los esfuerzos para mejorar la pertinencia de la educación incluyen una reactivación de las lenguas nacionales e incluso las alternancias persistentes para usar los idiomas locales se han topado con problemas de implementación. Por ejemplo, en la educación superior formal y en la formación de técnicos y profesionales, la adopción de los idiomas locales es difícil, incluso cuando se utilizan a nivel nacional, de igual manera en la educación superior, la dependencia de fuentes externas de conocimiento, capacitación avanzada y un flujo continuo de investigación crean más dificultades.
- 3) *Institucionalización del desarrollo educativo:* Hace referencia a que, para nacionalizar el sistema educativo, hacerlo pertinente y responder a sus crecientes complejidades, son muchos los países en desarrollo que han establecido unidades para la planificación, la investigación y el desarrollo, generalmente con el apoyo de agencias internacionales.

Sin embargo, muchas de estas unidades han sufrido por la falta de personal capacitado, una ausencia de planes nacionales de desarrollo, datos básicos, compromiso y competencia insuficientes de las agencias ejecutoras, además de la falta de consenso en varios niveles con respecto a las políticas y programas educativos. Por lo tanto, se espera que durante las próximas décadas se realicen esfuerzos para hacer que los sistemas educativos sean realmente relevantes e incluyan medidas como: diseño de nuevos currículos y planes de estudio, producción y distribución de materiales didácticos de calidad, formación de maestros en nuevos modelos educativos, el uso de idiomas locales donde sea posible y, lo más importante, el desarrollo de un sistema nacional con capacidad para el análisis, diseño y gestión de un sistema educativo.

En cuanto a las tendencias observadas entre 1960 y 1975, si estas se mantienen, el BM y la UNESCO (1980) mencionan que la matriculación en los países en desarrollo para 1985 serían del 68% para el grupo de edad de 6 a 11 años, 42% para el grupo de edad de 12 a 17 años, y 12% para el grupo de edad de 18 a 23. Además, las disparidades en la matriculación entre países y regiones continuarán; por ejemplo, solo siete de los 24 países latinoamericanos, con el 18% de la población de la región, tienen menos del 80% de su grupo de 6 a 11 años en la escuela.

Respecto a su financiamiento para la educación, el BM (1980) reafirma que su objetivo principal es ayudar a sus países miembros en el desarrollo de sus recursos humanos, trayendo el cambio educativo y la expansión, además de lograr la capacidad técnica y la experiencia que necesitan para llegar a ser realmente autosuficientes para diseñar y gestionar el desarrollo educativo. También se considera un organismo internacional comprometido con el uso óptimo de los fondos para el desarrollo y activo en una amplia variedad de escenarios nacionales y regionales, con una visión clara de sus propios objetivos y con apertura en sus discusiones con los países prestatarios.

Como refuerzo de las políticas establecidas en 1974, el BM (1980, p. 88) se planteó promover un desarrollo educativo equilibrado basado en los siguientes principios:

- 1) Se debe brindar educación básica a todos los niños y adultos tan pronto como lo permitan las condiciones y los recursos disponibles. En el largo plazo, un sistema completo de educación formal y no formal debe desarrollarse en todos los niveles.
- 2) Para aumentar la productividad y promover la equidad social, deben hacerse esfuerzos para proporcionar oportunidades de educación, sin distinción de sexo, origen étnico o condición social y económica.
- 3) Los sistemas educativos deben empeñarse para lograr la máxima eficiencia a través de la gestión, asignación y uso de los recursos disponibles para aumentar la cantidad y mejorar la calidad educativa.
- 4) La educación debe estar estrechamente relacionada con el trabajo y el medio ambiente, de tal manera que logre una mejora cuantitativa y cualitativamente, en los conocimientos y habilidades necesarios para el desempeño económico, social, y otras funciones para el desarrollo.
- 5) Para satisfacer estos objetivos, los países en desarrollo deberán construir y mantener sus capacidades institucionales para diseñar, analizar, administrar y evaluar programas de educación y capacitación.

Respecto a la Educación Superior, el BM (1980, p. 95) reafirma que la seguirá apoyando a través de la formación selectiva en instituciones postsecundarias y en las universidades. El apoyo a la educación terciaria generalmente será para construir recursos específicos que son importantes para el desarrollo, tales como centros de investigación agrícola e industrial y profesional; programas de entrenamiento; desarrollar la capacidad de gestión a través de programas e institutos de gestión; establecer habilidades básicas de investigación con la creación de programas y centros en las diversas disciplinas de ciencias naturales y sociales; además de establecer programas de difusión para involucrar directamente a las universidades en el desarrollo nacional.

La experiencia ha demostrado que las mejoras aisladas en un sistema ineficiente son infructíferas. Por lo tanto, el BM alentará en los próximos años esquemas para la mejora general de la eficiencia y la gestión de un sistema universitario, como el desarrollo del personal, la reorganización, gestión del tiempo del personal y de las instalaciones físicas, etc.; se buscará aumentar la asistencia de los estudiantes en programas orientados al

desarrollo de disciplinas como la agricultura, ingeniería, medicina, ciencia, economía y gestión; se ampliará el desarrollo de alternativas a las universidades modelo, como colegios comunitarios, politécnicos y la universidad abierta.

Mejorar los conocimientos y habilidades necesarios para el desarrollo económico está estrechamente relacionado con la mejora de la tecnología y el desarrollo de la capacidad tecnológica. Por consiguiente, el BM seguirá prestando asistencia a elementos de infraestructura tecnológica, tales como laboratorios de investigación aplicada, inversión para instalaciones, centros de información técnica, consultoría y organizaciones de ingeniería. El desarrollo de instituciones análogas en los campos de las ciencias sociales, gestión y administración pública también se fomentarán.

Para poder lograr esto, el BM menciona que continuará apoyando estudios para mejorar la estructura organizativa de los sistemas educativos, experiencias de descentralización, gestión participativa, capacitación de personal docente en gestión a través de centros de gestión educativa especializada y desarrollo para la capacidad gerencial en instituciones de educación superior.

Dentro de las proyecciones que el BM configuró en 1980 (p. 96) para los siguientes cinco años posteriores, se esperaba que fueran asignados en promedio \$900 millones de dólares a la educación y capacitación, lo cual representaba alrededor del 8% de préstamos totales, de tal manera que \$200 millones fueran utilizados para cubrir la capacitación relacionada con el proyecto y cerca de \$100 millones se destinaran para componentes educativos de los proyectos de desarrollo urbano y rural.

Los préstamos que el BM (1980, p. 98) planeaba brindar para el desarrollo de la educación y formación serían canalizados de la siguiente manera:

- 1) Mediante préstamos directos al sector educativo para ampliar o mejorar las oportunidades de educación y capacitación.
- 2) A través de préstamos a otros sectores, como energía y transporte, que incluyeran componentes que estuvieran relacionados y apoyaran la capacitación de personas para operar y mantener proyectos.

- 3) Con préstamos a proyectos integrados y distribuidos en varios sectores, especialmente el desarrollo urbano y rural, que incluían componentes para ampliar las actividades educativas dentro del área del proyecto.

El BM buscaba convertirse en la fuente preferida que otorgara financiamientos a grandes proyectos y, para ello, mencionó que era necesario comenzar algunos de estos con una fase introductoria antes de replicarlos a gran escala por estas dos razones: 1) determinar los factores de costo, adaptar los planes de estudios, evaluar la capacitación del personal y mejorar el diseño del proyecto; 2) una mejor propuesta educativa puede ser relativamente nueva en un país, por lo que, en algunos casos, podría ser necesario probar y experimentar localmente con varias posibilidades antes de su adopción en una escala mayor.

Como punto final, el BM concluyó que las necesidades educativas entre los países en desarrollo son diversas, por lo tanto, las políticas y estrategias dependen de las condiciones locales. Hizo énfasis en la importancia que tiene el sostenimiento de diálogo continuo entre el BM y sus países miembros, así como una mayor colaboración entre este y las instituciones profesionales y expertos de los países en desarrollo.

En abril de 1986, el Banco Mundial publicó su análisis *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo: Opciones de política*. En el documento se resalta la educación como una inversión económica y socialmente productiva. Principalmente, en los países en desarrollo, la educación es financiada por el gobierno, por lo tanto, su expansión depende de los recursos fiscales. Incluso señala (1986, p. 6) que los efectos de la educación en los ingresos y la productividad demuestran que en muchos países el dinero que se invierte como promedio en la enseñanza primaria rinde más del doble del que se invierte en la educación superior. Esto a pesar de los subsidios que los gobiernos otorgaban a la educación superior a expensas de la primaria, cabe resaltar que la inversión en algunos campos especializados de la educación superior tiene mejores rendimientos que en otros, pero el gasto público no se distribuye en consecuencia.

En esta misma línea, el BM (1986, p. 12) argumenta cuatro motivos por los cuales el desarrollo educativo no está siendo óptimo: 1) inversión insuficiente en la educación general; 2) asignación desacertada de los recursos entre los distintos niveles de educación; 3) utilización ineficaz de los recursos en las escuelas y desigualdad en la distribución de los

costos; 4) beneficios educacionales entre los grupos de distintos niveles de ingresos. A estas causas, el BM señaló un común denominador en muchos de estos problemas: los mecanismos de financiación y suministro de la educación.

Respecto al gasto público para la educación que los países en desarrollo han otorgado entre 1970 y 1980, disminuyó, y en el quinquenio de 1975-1980 igualmente el gasto público fue inferior a la tasa de crecimiento del ingreso nacional en más de 55 países en desarrollo. Como una causa de esta tendencia, tenemos factores clave: las dos grandes recesiones mundiales de 1974-1975 y la de 1980-1983, y la gran proporción del presupuesto nacional que se le destina a la educación.

Se hace hincapié en la rentabilidad social que tiene la educación, y es que, de acuerdo con el BM (1986, p. 15), se evidencia en ciertas características: 1) la educación primaria es el tipo de inversión más rentable, seguida de la secundaria y, por último, de la educación superior; 2) la rentabilidad es mucho más elevada en los países pobres y se reduce a medida que aumenta el nivel de desarrollo económico; 3) debido a que los subsidios son altos en la mayoría de los países, las tasas de rentabilidad privada son siempre más altas que la rentabilidad social, especialmente en la educación superior.

La mayor parte de subsidios regularmente se otorgan a la educación superior y generalmente están destinados para cubrir totalmente los costos directos de la educación, por ejemplo, sueldo de docentes y equipo, de esta manera, los estudiantes no pagan derechos de matrícula y enseñanza o pagan derechos muy bajos; también muchos estudiantes reciben estipendios para gastos de subsistencia que, con frecuencia, exceden la suma necesaria para cubrir hospedaje, alimentos y transporte. Otro factor para tomar en cuenta es que es precisamente en la educación superior donde no existe un mercado de préstamos para la educación y, mayormente, solo pueden matricularse los estudiantes calificados que cuentan con los fondos privados necesarios para pagar la matrícula, de esta forma, si aquellos alumnos que se matriculan tienen menos motivación o son menos inteligentes que aquellos estudiantes con escasos recursos económicos, estamos hablando de una selección ineficaz, este tipo de discriminación persiste aun en los países en que las plazas son asignadas conforme a las calificaciones de las pruebas de ingreso (BM, 1986, p. 19).

Ante estos problemas que enfrenta la educación, el BM (1986, p. 24) sugirió que parte de la carga financiera pasara del Estado a los beneficiarios, que son los alumnos y sus

familias, para ellos propone tres políticas, y que, si bien hay otras que deben adaptarse a la realidad de los diferentes países, estas pueden servir como principios básicos en todos los países:

- 1) Recuperación de los costos públicos de la educación superior y reasignación del gasto público en educación a los niveles de mayor rentabilidad social.
- 2) Creación de un mercado de préstamos para educación, juntamente con el otorgamiento de becas selectivas, especialmente en el nivel superior.
- 3) Descentralización de la administración de la educación pública y fomento de la expansión de las escuelas privadas y de las financiadas por las comunidades.

El BM mencionó que, aunque esto puede resultar complicado por diversos motivos como las dificultades de fomentar escuelas privadas que agudicen las disensiones sociales o promover un mercado de préstamos en aquellos países con un sistema bancario comercial que no esté suficientemente desarrollado, es importante que se haga el esfuerzo de ir introduciendo las reformas de política de manera gradual. Asimismo, señala tres motivos principales que harán más complicada la aplicación de estas políticas en algunos países: 1) las políticas sugeridas se oponen a la arraigada tradición de la educación gratuita; 2) algunas de las políticas pueden ser contrarias al régimen de un país determinado; 3) las limitaciones institucionales pueden complicar la administración de algunas de las políticas propuestas, por ejemplo, la instauración de un programa de préstamos educacionales.

Los efectos de las políticas mencionadas, de acuerdo con el BM (1986, p. 48), se enlistan de la siguiente manera:

- a) El cobro de derechos de la educación superior sin reinvertir esos ingresos en educación mejora la selección de alumnos y la equidad, y fomenta la matrícula de los estudiantes más capaces y motivados. Si los gobiernos invierten esos recursos por igual en todos los grupos de ingresos, también se promueve la equidad.
- b) Si los ingresos obtenidos del aumento de los derechos de matrícula se invierten en todos los niveles de educación, esas reformas incrementan el total de recursos para la

educación, pero no hacen mejorar la distribución entre los distintos niveles educacionales ni la eficacia en las escuelas.

- c) La inversión de esos ingresos en los niveles inferiores de educación, particularmente en la primaria, produce resultados positivos adicionales, en primer lugar, el total de recursos destinados a la educación aumenta si el gasto público para nivel primaria hace que se movilicen recursos suplementarios al sector privado. En segundo lugar, la asignación de recursos en los distintos niveles de educación mejora si la rentabilidad de los niveles inferiores es más elevada. En tercer lugar, la equidad aumenta si los niños que se matriculan adicionalmente en la escuela primaria pertenecen a grupos de ingresos más bajos que los del estudiante promedio del nivel secundario y superior.
- d) La introducción de préstamos y becas selectivas en la educación superior trae consigo beneficios. Los préstamos movilizan recursos adicionales para la educación superior y mejoran la asignación de los recursos si estos se encauzan hacia los estudios que ofrecen mayor rentabilidad. Además, en conjunto con las becas selectivas, hacen que mejoren la selección de los estudiantes y la equidad, ya que permiten a los estudiantes académicamente capaces y que pertenecen a familias de escasos recursos económicos, competir por un lugar en la educación superior.
- e) La descentralización de la educación y el fomento de las escuelas comunitarias y privadas movilizan recursos adicionales para la educación, provenientes de las familias y otras fuentes locales. Con esto se mejora la eficacia en las escuelas, debido a que se aumenta la competencia entre escuelas públicas y, a su vez, entre las escuelas públicas y las privadas.

Para la aplicación de estas políticas, el BM (1986, p. 51) presentó una propuesta de tres etapas para su implementación:

Cuadro 3. Posibles etapas de las reformas de las políticas.
Etapas 1
Reducción de los subsidios para gastos de subsistencia en la Educación Superior.
Introducción de un nivel reducido de recuperación de costos en la educación superior, acompañada de exenciones para los estudiantes de bajos ingresos.
Flexibilidad de las restricciones legales al funcionamiento de las escuelas privadas.
Etapas 2
Limitación del derecho a recibir subsidios estrictamente a los estudiantes con necesidades económicas.
Aumento de la recuperación de costos en la educación superior e introducción de la recuperación de costos en las escuelas secundarias, acompañada de exenciones y subsidios selectivos para los estudiantes de bajos ingresos.
Introducción de préstamos educacionales con tipos de interés inferiores a los del mercado, acompañados de subsidios y condiciones especiales para los estudiantes de bajos ingresos.
Fomento de la descentralización de la administración y el financiamiento de las escuelas públicas en los sistemas federales.
Etapas 3
Instauración de la autofinanciación en el funcionamiento de los programas de préstamos educacionales y mantenimiento simultáneo de los subsidios para los estudiantes calificados pertenecientes a familias de bajos recursos.
Fomento de una mayor competencia entre las escuelas públicas y privadas mediante la canalización de recursos hacia ellas a través de los estudiantes.
Fomento de la descentralización en los sistemas no federales.
Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial (1986, p. 2)

2.2 El Banco Mundial y sus lecciones derivadas de la experiencia en la Educación Superior

En 1995, el Banco Mundial publicó su estudio *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* con observaciones muy puntuales respecto a la educación superior (ES). De acuerdo con el BM (1995, p. 6), este estudio se realizó con la finalidad de dar a conocer las lecciones derivadas de la experiencia en relación con la educación superior

en varios países. En dicho estudio participaron dirigentes de la ES de países industrializados y en desarrollo, además de representantes de organismos crediticios, de asistencia y miembros de asociaciones en Educación Superior. Cabe resaltar que el estudio se centra en países en desarrollo de América Latina, Asia y África.

El BM (1995, p. 11) señala que la principal responsabilidad de las Instituciones de Educación Superior (IES) es entregar a sus estudiantes los conocimientos requeridos para que estos puedan desempeñar puestos de responsabilidad en los sectores público y privado; las IES deben formar nuevos conocimientos a través de la enseñanza y la investigación avanzadas y servir de conducto para su transferencia, adaptación y divulgación; otras de sus funciones son apoyar a los gobiernos y círculos empresariales con consultorías y servicios de asesoría, además de funciones sociales como plasmar la identidad nacional del país y servir de foro para el debate pluralista. Sin duda, el impacto que tiene la ES en un país es de suma importancia por las funciones que tiene en la estructura económica, social y política.

Se menciona que en la década de los 70 y mitad de los años 90 la ES se encontraba en una crisis en diversos países, aun cuando aquellos en desarrollo hubieran invertido altas cantidades de recursos en los sistemas de Educación Superior con apoyo de organismos crediticios. De acuerdo con el BM, entre 1965 y 1990, las tasas de matrícula aumentaron rápidamente en muchas regiones del mundo en desarrollo: de 1% a 9% en el Norte de África; de 8% a 16% en el Oriente Medio; de 7% a 21% en América Latina; y de 8% a 17% en Asia Oriental (Banco Mundial, 1995, p. 27). El aumento de las matrículas en la mayoría de las regiones es del doble, siendo este sector educativo el que más crecimiento ha tenido en las últimas décadas.

Uno de los puntos clave para entender la crisis, como mencionó el BM (1995), son los ajustes fiscales, ya que han sido más drásticos y en los países en desarrollo, esto se traduce a que ha resultado más difícil contener las presiones para aumentar las matrículas, dado que las tasas son relativamente bajas. Aunado a la insuficiencia de personal, en muchos países, los sueldos de los profesores se han deteriorado, lo que trae como consecuencia que sea más complicado tener profesionales capacitados en las universidades públicas. Otro punto que limita la calidad educativa es el deterioro de la infraestructura, debido al aumento de matrícula y a la disminución de presupuesto, por lo cual los recursos para mantener y mejorar aulas, bibliotecas y laboratorios se han vuelto insuficientes.

Por otro lado, el BM (1995) enlistó de forma muy precisa una serie de causantes de aquella crisis en la ES:

- a) *Eficiencia interna*: Que hace referencia al uso deficiente de los recursos, ya que regularmente las universidades públicas tienen exceso de estudiantes y los servicios se ven mermados.
- b) *Eficiencia externa*: De acuerdo con el estudio, existen dos tipos: desempleo de los estudiantes graduados, que se marcó fuertemente en los años ochenta, no obstante, la mayoría de países no contaban con estadísticas de empleo por nivel educativo, sin embargo, en aquellos países que sí tenían se mostraba que la expansión de la enseñanza superior venía acompañada de niveles crecientes en el desempleo; el otro factor es el decrecimiento de resultados de investigación, ya que en las universidades una parte importante de los gastos nacionales se destinan a la investigación y proporcionan empleo a la mayor parte de los científicos dedicados a las labores de investigación y desarrollo. Por ejemplo, en países como Argentina, Brasil y México, la mayor parte de la actividad de investigación tiene lugar en instituciones científicas estatales, sin embargo, la investigación de las universidades ha tenido muy pocas repercusiones en la economía.
- c) *Equidad*: Si bien es un hecho que el aumento de matrícula en las universidades ha traído consigo mayor acceso a los grupos marginados que son las mujeres y estudiantes provenientes de zonas rurales, no obstante, las mujeres continúan concentrándose en campos considerados tradicionalmente “femeninos” como enfermería y pedagogía. Además, la exclusión de una gran proporción de mujeres de la enseñanza superior no solo es inequitativa, sino que, además, reduce la eficiencia y el crecimiento económico.

Hay tres formas en las que se pueden clasificar los sistemas de enseñanza de la Educación Superior de acuerdo con su diferenciación institucional según el BM (1995, p. 42):

- 1) Un sistema estatal no diferenciado que consiste solamente en universidades estatales.

- 2) Un sistema estatal diferenciado que consiste solo en instituciones estatales, pero incluye un número considerable de instituciones de enseñanza superior no universitarias, al igual que universidades.
- 3) Un sistema de instituciones estatales y privadas diferenciadas, en que hay, a la vez, instituciones estatales y privadas.

En este sentido, cada tipo de institución tiene un objetivo institucional diferente y también se propone el desarrollo de instituciones no universitarias. Por ejemplo, en el caso de México, ha sido un país que ha establecido una amplia red de institutos tecnológicos con un enfoque más centrado en las aplicaciones prácticas. No obstante, aunque este tipo de institutos ayudan a satisfacer la demanda de acceso a educación postsecundaria y también a aquellos estudiantes con desventajas económicas, también hay riesgos a la hora de implementarlos, como menciona el BM (1995, p. 46): el primero es aquel que se presenta cuando las instituciones son consideradas como de “segunda categoría”, lo que provoca el descontento de los estudiantes, como es el caso de los institutos técnicos estatales que no cuenta con suficientes recursos y que solo se convierten en un “parque de estacionamiento académico” para contener el exceso de estudiantes; mientras que el segundo es la llamada “desviación académica” que hace referencia a que este tipo de instituciones han perdido su misión de proporcionar opciones educacionales distintas y se convierten en universidades en forma.

Otras alternativas que se ofrecen y que tienen mayor posibilidad de funcionamiento son la educación a distancia, la cual podría tener un costo menor; también alentar el desarrollo de instituciones privadas mediante subsidios monetarios, exoneraciones impositivas y concesiones subvencionadas de tierras para infraestructura.

Como el BM (1995, p. 50) sugiere, es de gran relevancia que se adopte la participación de los gastos en las universidades estatales para que pueda ser posible satisfacer objetos de diversidad y equidad para la expansión de la enseñanza superior privada, además de que los fondos para investigación y otros apoyos financieros destinados a mejorar la calidad educativa pueden repartirse de forma equitativa entre instituciones públicas y privadas de acuerdo con las propuestas de calidad que presenten.

Sin duda, lograr estos ajustes en la diferenciación de instituciones sería de gran impacto en la ES de todo el país, pues, además de ofrecer calidad educativa, también se busca

la equidad e igualdad de acceso de los diferentes estratos sociales, ya que, en muchas familias, la ES se ha vuelto prioridad para sus hijos.

Otro de los puntos clave para el progreso de las IES, sin duda, es la diversificación del financiamiento que puedan obtener para mejorar calidad, acceso e infraestructura. El BM (1995, p. 58) propone las siguientes acciones que deben ser implementadas en conjunto con los gobiernos:

- a) Movilización de un mayor volumen de financiamiento privado, lo cual hace referencia a la participación de los alumnos en los gastos mediante el cobro de derechos de matrícula y la eliminación de los subsidios para los gastos no relacionados con la instrucción en las IES públicas; la obtención de fondos de exalumnos y fuentes externas como la industria privada, estas contribuciones pueden ser utilizadas como fondos para la construcción de nuevas instalaciones o la institución de cátedras, la donación de equipo científico, etc.; las actividades de generación de ingresos como los cursos breves de formación profesional, los contratos de investigación para la industria y los servicios de consultoría.
- b) Apoyo financiero para estudiantes necesitados mediante un plan de préstamos fijos que los ayude a sufragar los gastos de la enseñanza superior; subvenciones y programas de trabajo y estudio, de esta forma, los gobiernos deben prestar apoyo con el fin de asegurar que los estudiantes con menos recursos académicos, pero que sean capaces, puedan seguir estudios superiores y constituyan un complemento esencial de la participación en los gastos en la enseñanza superior. Estos tipos de ayuda, en su conjunto, permiten mantener la flexibilidad necesaria para establecer medidas de asistencia financiera apropiada para cada estudiante necesitado.
- c) Asignación y utilización eficientes de los recursos; podemos encontrar los presupuestos negociados, ya que en diversos países la distribución de los recursos estatales a las instituciones de enseñanza terciaria se basan precisamente en este tipo de presupuesto; también existen otros mecanismos para la asignación de fondos, por ejemplo, los que vinculan el financiamiento a criterios de desempeño; financiamiento basado en los insumos en el cual los gobiernos pueden establecer normas de gastos en sus fórmulas de financiación basadas en los insumos y vincularlas a las normas

relacionadas con la duración de los estudios de programas determinados, a fin de crear incentivos para mejorar la eficiencia; mecanismos de financiamiento basados en el producto que asignan generalmente los fondos fiscales a las instituciones sobre la base de su eficacia en la formación de graduados; financiamiento basado en la calidad, ya que este se enfoca en asignar una parte considerable del apoyo del gobierno a las instituciones de nivel terciario atendiendo a su calidad.

Los gobiernos tienen una importante función dentro de la ES, pues está claro que este sector educativo genera un gran desarrollo social y económico en los países, además del financiamiento que destinan para las IES públicas, sin embargo, debido a la mencionada crisis de la ES, el BM (1995, p. 72) señaló que debe haber un cambio en la intervención del gobierno con el propósito de asegurar un empleo eficiente de los recursos públicos, por lo que sugirió que debería existir:

- 1) Establecimiento de un marco coherente de políticas que esté vinculado a condiciones específicas. Por ejemplo: las escalas de sueldos de la administración pública, las políticas de empleo y del mercado laboral, y el régimen nacional de inversiones en ciencia y tecnología tienen efectos decisivos en el desempeño y la evolución de las instituciones de enseñanza superior.
- 2) Estructuras eficaces para las políticas y las estrategias de fiscalización, para ser consideradas como eficaces deben ser cuasi gubernamentales o plenamente autónomas, es decir, en la práctica son independientes del gobierno, deben tener representantes de diversos componentes del subsector y de fuera del sistema de la enseñanza superior y sus funciones suponen la evaluación de prioridades, tanto respecto del aumento de las matrículas como de las inversiones futuras.
- 3) Mayor uso de incentivos para aplicar las políticas, teniendo en cuenta que mediante los subsidios para estudios postsecundarios e investigación universitaria, los gobiernos pueden influir en el suministro de graduados en el mercado laboral y fomentar la enseñanza y la investigación de nivel superior; además de que, a medida que los sistemas de educación superior aumentan en tamaño y complejidad, es mejor

que las responsabilidades en cuanto a asegurar la calidad dependan de organizaciones institucionales o profesionales que funcionen independientemente del gobierno.

Otro de los aspectos relevantes, sin duda, es la autonomía y responsabilidad de las IES públicas, ante esto, el BM (1995, p. 80) asegura que una mayor autonomía institucional es la clave del éxito de la reforma de la enseñanza estatal de nivel superior, especialmente a fin de diversificar y usar los recursos más eficientemente; junto con una mayor autonomía, las instituciones de enseñanza superior deben ser responsables de su desempeño, ya que en conjunto supone la vigilancia de la calidad de la enseñanza y la investigación que llevan a cabo, la pertinencia de sus programas y la utilización de las subvenciones públicas.

Las IES también deben buscar un enfoque de calidad y equidad, para obtenerlo, el BM (1995, p. 86) enlista una serie de recomendaciones que, sin duda, ayudarían a alcanzar estos objetivos:

- 1) *Estudiantes bien preparados*: Este factor en diversas ocasiones se da por sentado, no obstante, es importante que las instituciones solo matriculen a la cantidad de aspirantes a los que pueden instruir de manera responsable y de aceptar únicamente a aquellos que poseen los conocimientos y la capacidad necesarios para beneficiarse plenamente de sus estudios.
- 2) *Idoneidad del cuerpo docente*: A fin de lograr la excelencia académica, es esencial contar con un cuerpo docente sumamente competente y motivado, y con el apoyo de la comunidad profesional. La cantidad de personal, los títulos exigidos, la distribución y la remuneración son fundamentales para determinar la calidad de la enseñanza.
- 3) *Suministro de los insumos adecuados*: Las instituciones deben contar con talleres, laboratorios científicos y bibliotecas bien equipadas y actualizadas, además de realizar el mantenimiento apropiado de los edificios y los equipos.
- 4) *Fomento del intercambio internacional*: Las instituciones de educación superior de gran prestigio deben estar abiertas a las influencias internacionales y contar con lugares para intercambios académicos, tanto de alumnos como de profesorado.

- 5) *Fortalecimiento de los mecanismos de evaluación:* Quizá el principal factor determinante del desempeño académico es la capacidad de evaluar y vigilar la calidad de los resultados de la enseñanza y la investigación.

La receptividad a la evolución de las exigencias económicas se ha convertido en uno de los aspectos que más ha puesto a los gobiernos a emplear estrategias de crecimiento económico, por lo que resulta fundamental que los programas de enseñanza e investigación respondan a la evolución de las exigencias de la economía, para lograrlo, se pueden realizar las siguientes acciones, de acuerdo con el BM (1995, p. 91):

- a) *Fortalecimiento de la enseñanza y la investigación de posgrado:* Para llevar esto a cabo es necesario tomar en cuenta las condiciones del sistema terciario en su conjunto y es que en los países en desarrollo las universidades son el centro de la investigación, tanto básica como aplicada; para que exista la cantidad suficiente de estudiantes en condiciones de proseguir sus estudios, se necesitan programas sólidos de formación universitaria y, debido a los gastos elevados de personal e instalaciones que significa la investigación de posgrado, es mejor concentrar la investigación y la formación científica avanzada solo en aquellas instituciones en que se puedan financiar adecuadamente los programas.
- b) *Para lograr la cooperación regional:* Es necesario identificar y fortalecer las instituciones o los programas nacionales existentes con una probada trayectoria y el potencial para funcionar satisfactoriamente como centros regionales o multinacionales.
- c) *Mayor relevancia de los programas de estudios universitarios y profesionales:* Son los medios para alcanzar estos objetivos, consiste en promover el desarrollo de los programas profesionales, ya sea creando nuevos cursos o modificando los existentes. La duración de los programas profesionales más bien debe estar determinada por los requisitos del lugar de trabajo que por criterios académicos.
- d) *Establecimiento de vínculos externos:* En los países en desarrollo hay numerosas formas de cooperación entre las instituciones y los sectores productivos. Los encargados de definir y preparar activamente nuevos planes de estudio, vigilar la

gestión institucional, y tomar las medidas necesarias para que el personal académico adquiriera experiencia en la industria, pueden contribuir a adecuar la educación a las necesidades del país y a la estructura cambiante del mercado laboral.

La equidad es un tema que se merece mencionar, pues es un elemento importante para aumentar la integración nacional y la representación de grupos desfavorecidos; como bien indica el BM (1995, p. 97), la manera más directa de aumentar la representación de los grupos desfavorecidos en la educación superior consiste en emplear criterios de admisión meritocráticos como, por ejemplo, reducir las exigencias, otorgar puntos adicionales en los exámenes de admisión, imponer cuotas de ingreso y utilizar combinaciones de estos sistemas, solo se ha de ampliar la representación de la mujer, las minorías étnicas, los estudiantes provenientes de familias de bajo ingreso y otros grupos con desventajas educativas o económicas en este nivel de la educación.

Un ejemplo actual, sería la acción implementada por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) para el ingreso de 2022. En junio de este año, la Dra. Lilia Cedillo, rectora de esta universidad informo que, en los complejos regionales ubicados en las zonas de la mixteca y sierra norte poblana, el ingreso será directo y no se les cobrará inscripciones ni cuotas a los alumnos. Lo anterior con el objetivo de prevenir la alta marginación y que, de esta forma, existan más oportunidades (BUAP, 2022).

Son varias las recomendaciones del Banco Mundial para sus países miembros con el propósito de mejorar el nivel y la calidad de enseñanza de la Educación Superior, entre ellas resaltan algunas reformas que, de ser implementadas correctamente, podrían marcar una gran diferencia dentro del sector educativo de la ES.

En resumen, lo que el BM propone para la educación superior es:

- 1) Reforma educativa de fondo que permita a aquellos estudiantes que no cuentan con los suficientes recursos económicos acceder a las universidades mediante becas y préstamos especialmente otorgados para la educación; dichos préstamos pueden aplicar para toda la matrícula.
- 2) Los estudiantes deben pagar un costo más elevado por la educación superior, con el objetivo que el Estado no absorba todos los gastos y la calidad educativa se eleve,

mientras que la deserción escolar disminuya y la ES obtenga más valor y las oportunidades sean más equilibradas para todos los que busquen acceder a ella.

- 3) Los subsidios de parte del Estado para las IES públicas deben disminuir y estas deben buscar ampliar sus propias fuentes de financiamiento, con el objetivo de que se vuelvan autosustentables.
- 4) La planta de profesores debe tener una fuerte formación académica y los programas de formación docente deben continuar y ampliarse, con el propósito de fomentar la investigación.

Si bien el Banco Mundial comenzó a apoyar proyectos educativos y financiar a Instituciones de la Educación Superior en 1963, con el objetivo de orientar a las universidades hacia la investigación en los problemas nacionales y alentar una mayor formación en ciencia y tecnología, en México, el primer financiamiento enfocado en la Educación Superior llegó hasta 1998, durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León.

2.3 Perspectivas y críticas de los investigadores en México ante las recomendaciones del BM

Con estas propuestas (véase Cuadro 1) de reformar a las políticas y formas en las que se puede implementar, el BM hizo sugerencias precisas que podrían traer grandes resultados, siempre y cuando los gobiernos nacionales de los países en desarrollo tuvieran la visión y capacidad para llevar a cabo una implementación exitosa de dichas políticas en pro del mejoramiento de la educación, con especial énfasis en el nivel superior de su país. Esto podría ser en conjunto con las consultorías que el BM puede hacer y que se centran en la realidad y particularidades de cada país.

Al respecto, hubo mucha controversia en varios países, en este caso, en México hubo fuertes opiniones en torno a las propuestas del BM. Por ejemplo, Acosta (2002) señala que desde finales de la década de los 80 se vive un ciclo transicional de larga duración entre un paradigma “modernizador” de la educación superior y un paradigma emergente que podemos denominar como “globalizador”; además, menciona que el cambio de paradigma de las políticas públicas en la educación superior está influenciado por las ideas formuladas en

instituciones y organismos internacionales como el BM, la OCDE y la UNESCO, que luego de los durísimos procesos de ajuste y reestructuración sufridos por la enorme mayoría de los países en vías de desarrollo en los años 80, revaloraron el papel de la educación superior para lograr un crecimiento sostenido de las economías y una consolidación de los regímenes democráticos en el largo plazo.

También Acosta (2002) hace el duro señalamiento de que hay poca evidencia empírica que demuestre la relación entre la capacidad del Estado y de los organismos internacionales para instrumentar sus políticas y los problemas de inequidad, ineficiencia o desempleo de la educación superior; aunado a las dificultades conceptuales que existen para caracterizar a las estrategias estatales latinoamericanas en la educación superior como *neoliberales*.

Por otra parte, Mendoza Rojas (1987) observa que una de las principales recomendaciones de organismos internacionales como el BM es el aumento de matrícula para brindar mayor acceso a la ES, y aunque sea una propuesta bien vista por la ANUIES, para México, el crecimiento de matrícula de la educación superior se ha caracterizado por el desequilibrio, la falta de coordinación y de planeación, y por sus repercusiones en la calidad académica, lo cual se ha traducido en los mismos problemas de siempre: concentración de matrícula en la zona metropolitana del país, concentración de matrícula en las carreras tradicionales y un crecimiento desigual en las IES y sus respectivos subsistemas. Es evidente que la Educación Superior no estuvo exenta de la crisis económica que el país atravesó en los ochenta.

Kent (2005) indica que, en 1989, con la nueva administración federal se inició con un proceso de modernización económica y también de las instituciones públicas mexicanas, abarcando igualmente el impulso reformador para el sistema educativo superior, que no es exclusivo de México, sino también en la mayoría de los países del mundo contemporáneo y desde diversas perspectivas políticas los gobiernos han apostado a reformar y expandir sus respectivos sistemas de educación superior. El objetivo del gobierno mexicano fue poner a operar a las instituciones sobre una base elemental, mínima, de decoro académico y administrativo; de esta manera se podría recuperar la funcionalidad básica de las universidades e institutos que fue en sus inicios el objetivo de la reforma de la educación superior.

Álvarez (1989) del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CINVESTAV) del IPN, señala que con la búsqueda de la calidad y modernización educativa, las universidades dejaron de tener correspondencia relevante con los propósitos explícitos de los proyectos estatales, con el mercado de trabajo, con los aparatos de socialización política y con sus propios atributos académicos formales; lo anterior como resultado de acelerados procesos internos y externos que desbordaron la capacidad de las instituciones y llevaron a la improvisación en todos los niveles, sin que se modificaran las pautas convencionales de la organización académica.

Por otra parte, Coraggio y Torres (1997) enfatiza que, a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, era frecuente escuchar que el BM iba imponiendo políticas homogéneas para la educación no solo en la región latinoamericana, sino en el mundo, con lo que afirma ser un argumento plausible, a través de las declaraciones del propio BM, la simultaneidad con que están emprendiéndose reformas educativas en los distintos países y la homogeneidad discursiva que las envuelve, así parecen indicarlo, sin embargo, es claro que otros actores también están operando activamente y son corresponsables por los resultados.

No obstante, Coraggio y Torres (1997) mencionan que las interrogantes surgen porque no se cuenta con un conocimiento sistemático sobre cómo se da en los diversos países el encuentro entre los investigadores, consultores, operadores del Banco Mundial, y las distintas instancias de los gobiernos y los diversos sectores de la sociedad civil como universidades, asociaciones estudiantiles, sindicatos u organizaciones no gubernamentales, entre otros. En ese mismo sentido, Coraggio y Torres (1997) resaltan la importancia de conocer los límites y posibilidades inexploradas que tienen los encuentros entre el Banco Mundial, los gobiernos y las sociedades de América Latina, porque de él seguirán surgiendo las políticas educativas capaces de promover o bloquear el desarrollo sustentable de las sociedades.

Coraggio y Torres (1997) mencionan de forma contundente y acertada que la discusión sobre las propuestas de política social del Banco se enrarece y no puede limitarse a un intercambio científico-técnico, porque el BM está empeñado en el “saneamiento fiscal” y en la reducción de funciones del Estado; a la vez que afirma que su objetivo principal es reducir la pobreza en el mundo, es decir, instaurar la gran política compensatoria a nivel

mundial y lo que explica en parte de sus propuestas de focalización del gasto. Además, eso hace difícil saber en qué medida las propuestas están orientadas por estos otros objetivos o por el análisis técnico de las políticas más eficientes para el sector educativo.

Con estos argumentos de investigadores y especialistas, particularmente el de Coraggio y Torres (1997), notamos la vinculación que existe entre un Estado y un organismo multilateral como el BM dentro del escenario de la gobernanza global, ya que trabajan conjuntamente para lograr objetivos en común en un tema en específico, en este caso la Educación Superior. El BM realiza propuestas concretas que un Estado ejecuta, con base en asesorías y estudios técnicos especializados para que cada país pueda llevar a cabo las recomendaciones, por ejemplo, una reforma educativa, en el entendido de que su colaboración pueda ser a largo plazo e incluso se accedan a financiamientos que son otorgados bajo criterios específicos.

Aunque en la mayoría de las ocasiones, la controversia respecto a los cambios en la educación en general siempre está presente, lo cierto es que la mayoría de países busca asesoría de los organismos multilaterales con el propósito de implementar sus recomendaciones, acceder a los financiamientos y buscar competir dentro del escenario internacional, aunque esto implique que un actor externo tenga poder mediante la imposición de reglas y una agenda de un asunto administrativo o sociopolítico de un país.

Finalmente, vemos que son diversas las críticas y opiniones de los expertos en materia de educación superior, acerca de las propuestas que el BM tiene para México y Latinoamérica. En el caso mexicano, la complejidad es amplia debido a la heterogeneidad ya mencionada del sistema educativo superior y sus respectivos subsistemas. Con los cambios sexenales de gobierno a partir de 1988, se empezó un camino más fuerte hacia la llamada modernización con una postura gubernamental inclinada a seguir la línea que los organismos multilaterales establecieron, sin embargo, estos procesos siempre se deben llevar a cabo de forma paulatina y con una planeación metódica que garantice el éxito de los proyectos y reformas educativas.

Si bien no es el propósito inicial del capítulo, para brindar un panorama más amplio de las características de la ES mexicana, es indispensable incluir los puntos más importantes del informe realizado por la OCDE y publicado en 1997. Dicho informe fue solicitado por México en aras de su ingreso a esta organización en 1994. Tanto la OCDE como el gobierno

mexicano colaboraron para que el documento diera a conocer la realidad de la educación superior en esos años, aunque tuviera fuerte críticas y se evidenciaran varias deficiencias de este sector educativo. Sin duda, este informe es un antecedente clave para comprender los cambios y propuestas de reforma que se vendrían en años posteriores.

2.4 Informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el ámbito educativo superior de México 1997.

Un antecedente importante de mencionar es el primer informe que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicó en colaboración con el gobierno mexicano en 1997, relevante por ser un estudio y evaluación muy completo del estado de la Educación Superior en México, durante la década de los ochenta y los primeros cinco años de los noventa. Es relevante debido a que, después del ingreso de México a la OCDE, el gobierno federal solicita y autoriza la realización del estudio; al margen del estudio general realizado del BM “Las lecciones derivadas de la experiencia”, la OCDE realiza este informe específicamente sobre México y al ser tan detallado, se evidencia las coincidencias entre ambos organismos respecto a la crisis que se menciona, estaba viviendo a mediados de los noventa, la Educación Superior en general.

En dicho documento se exponen tanto aciertos como desaciertos del sistema educativo superior, así como sugerencias realistas y otras áreas de oportunidad que deben ser aprovechadas para un proceso de modernización educativo paulatino, y que, de hacerse bien, traería beneficios tangibles para el mejoramiento de la educación superior mexicana.

En 1994, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en conjunto con el gobierno de México, específicamente con el entonces subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica, Javier Barros Valera, inició la elaboración del primer Informe que el organismo de cooperación internacional dedica a México y específicamente a la Educación Superior.

En su informe, la OCDE (1997, p.56) clasificó a las IES, en cuatro grupos: 1) universitario, 2) tecnológico, 3) educación normal y d) otras instituciones. El prototipo de organización académica que predomina tanto en las universidades públicas como privadas y

en los institutos tecnológicos, es el que tienen como principal actividad la docencia, los institutos de investigación y otras dependencias vinculadas a la difusión cultural.

Se destaca el papel especialmente importante de la UNAM, por sus antecedentes históricos, su estructura, servicios y haber sido modelo para la creación de otras instituciones. Desde 1974 su política de admisiones permite que la universidad admita a 35 mil alumnos en la licenciatura, lo que contribuye a mantener estable la población estudiantil. En esta misma línea, la OCDE (1997) resaltó el papel en la economía y la vida política local que juegan las universidades públicas estatales como las de Guadalajara, Puebla, Veracruz, Nuevo León, Guanajuato, Sonora, San Luis Potosí, Yucatán, Chihuahua y Baja California son mencionadas por los esfuerzos que han realizado en el desarrollo de la investigación: de las 39 universidades públicas, 34 son autónomas. La matrícula de las licenciaturas se mantuvo constante entre 1988 y 1994, después de la década de 1970 donde hubo más dinamismo. También se hicieron esfuerzos para la desconcentración de la matrícula en el entonces Distrito Federal y paso de concentrar el 53% en 1970 a un 23% en 1992.

En 1991 se creó un nuevo tipo de instituciones públicas de educación, las universidades tecnológicas, en las que se requiere cursar programas de dos años, después del nivel medio superior, para formarse como técnico superior universitario, para enero de 1996 había nueve universidades tecnológicas y el gobierno planeaba fortalecer su expansión en los próximos años. Respecto a institutos tecnológicos, desde su creación en 1936, el Instituto Politécnico Nacional (IPN) se tiene como modelo y referente para la educación tecnológica en el país, mientras que 110 tecnológicos se ubican en otras ciudades del territorio nacional y, poco a poco, van concentrando un porcentaje más importante de la licenciatura, de 1993 a 1994 cubrieron 16.36% de este nivel, también cubren el 36% de la formación nacional de ingenierías y tecnologías, el 18% de las ciencias agropecuarias (OCDE, 1997, p.59).

Desde 1984, las Escuelas Normales otorgan el grado de licenciatura y en el contexto nacional tienen una gran importancia porque ofrece formación de profesores de educación básica, además posee una identidad propia en los ámbitos curricular, organizativo e ideológico; y una historia que se remonta a cien años atrás; ofrecen las licenciaturas en educación preescolar, educación primaria, educación secundaria, educación especial y educación física. La educación normal corresponde a un solo campo laboral y su personal académica tiene formación distintiva (OCDE 1997, p.60).

Las universidades del sector privado también se encuentran en constante expansión, se caracterizan por contar con fuentes de financiamiento propias y no dependen de recursos gubernamentales. En 1980 se crearon 47 universidades privadas, y de 1960 a 1994 tuvieron un crecimiento del 538% aunque en términos de calidad es disparaje. Para 1994, atendieron al 21.2% de la matrícula total de licenciatura. Los alumnos que ingresan a estas instituciones pertenecen a familias con ingresos elevados o cuentan con becas de desempeño. El control de estas instituciones recae en la Secretaría de Educación Pública (SEP), mediante el Reconocimiento de Validez Oficial (RVOE) y certificación de los estudios (OCDE, 1997, p.61).

También existen IES llamados Centros y especializados en docencia e investigación de alto nivel y administrados conjuntamente por la SEP y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). En 1939 se fundaron el Institución Nacional de Antropología e Historia enfocado en la investigación arqueológica, antropológica, lingüística e histórica, además del actual Colegio de México, centrado en la docencia de humanidades y ciencias sociales. En la década de los 90, los 27 centros SEP-CONACYT están dedicados a la investigación y docencia especializada en el posgrado y producir personal académico e investigación de calidad elevada; aunque están constituidos bajo figuras legales diferentes, son financiados por el gobierno federal (OCDE, 1997, p.62).

La OCDE (1997) concluye que la educación superior mexicana, aunque es heterogénea, todas las instituciones buscan elevar la calidad de la educación, hacer flexible la oferta curricular, orientar a los alumnos a que se matriculen en áreas con menor demanda, pero de mayor importancia y, por supuesto, que sus programas fomenten el desarrollo económico y social, que se requiere de un proceso de modernización.

La educación superior abarca diversos aspectos, desde la demanda de ingreso, la eficiencia terminal, la deserción y el proceso para obtener el título profesional. Para el primer aspecto, que es el ingreso, casi todas las IES tiene una forma de seleccionar aspirantes o pase reglamento del bachillerato a la licenciatura; respecto a la eficiencia del sistema educativo de nivel superior, este se calcula comparando el ingreso por año y el egreso cinco años después, que es el tiempo promedio que dura una licenciatura, la eficiencia durante la década de los setenta fue de 45%, mientras que para la década de los noventa subió a 54%; no se puede dejar de lado la deserción, y aunque no se pueda definir con claridad cuando se puede

considerar a un alumno desertor, las causas probables son promedios bajos en bachillerato que normalmente son predictores, así como el hecho de trabajar y estudiar al mismo tiempo; el título profesional es lo que respalda haber culminado una licenciatura oficialmente, y para su obtención se deben cumplir con requisitos muy específicos, como las calificación aprobatoria en todas las materias del plan de estudio, haber cumplido con el servicio social, presentar y aprobar la defensa de tesis o su equivalente (OCDE, 1997, p.67)

Uno de los pilares fundamentales de la educación superior, sin duda, es su personal docente. Por lo que, con el propósito de formar a profesores destacados e investigadores, el gobierno federal creó en 1984 el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Este sistema ofrece becas a sus miembros que ingresan mediante una evaluación de otros miembros, la permanencia y la beca, se otorgan a cambio de la productividad que se mide a través de las publicaciones, la formación de investigadores y otras actividades académicas, para lo noventas ya era una institución consolidada y se consideraba un honor pertenecer a él.

Además entre el gobierno federal y la ANUIES implementaron programas de formación y actualización del profesorado para elevar la calidad de la enseñanza que se llevaron a cabo en 1972, 1978, 1986, 1989 y 1991, mediante estos se buscaba apoyar la realización de estudios de posgrado y actualización de conocimientos, fue el antecedente del Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA) instaurado en 1993 y con el propósito de incrementar la formación de profesores con posgrado (OCDE, 1997, p. 71).

Mencionar a las universidades mexicanas es hablar de autonomía universitaria, ya que existe una tradición en favor de la autonomía universitaria. Hay que tener en cuenta que la ES mexicana está regida por diferentes disposiciones legales, las cuales son la Constitución, las leyes generales para la educación y la coordinación de la educación superior, igualmente hay leyes orgánicas de las universidades y reglamentos de los institutos tecnológicos. Los encargados de llevar a cabo la coordinación de la ES son el gobierno federal, los gobiernos estatales, y los particulares, en el caso de las instituciones privadas.

La autonomía hacer referencia a la preservación de la vida académica de la universidad, manteniéndola libre de injerencia gubernamentales, políticas o sectarias, así mismo, es un fundamento para que las IES puedan cumplir con sus propósitos, tener libertad de crítica y fomentar la investigación. Las primeras universidades en obtener su autonomía

fuera las Universidades Michoacán de San Nicolás Hidalgo en 1919 y la Autónoma de San Luis Potosí en 1923 a través de las leyes orgánicas expedidas por su congreso estatal, mientras que la Universidad Autónoma de México la obtuvo en 1929, después de que, gracias a un movimiento estudiantil, el gobierno federal se la otorgara (OCDE, 1997, p.89).

Dentro del gobierno ejecutivo, el máximo órgano del sector educativo federal es la Secretaría de Educación Pública (SEP), dentro de esta, cuatro subsecretarías colaboran con la ES: la de Planeación y Coordinación, la de Educación e Investigación Tecnológicas, la de Educación Superior e Investigación Científica y la de Educación Básica, ya que de esta última depende la educación normal. La secretaria encargada de asignar presupuestos, establecer normas de financiamientos, control del gasto y concentra las estadísticas nacionales de la educación es la de Subsecretaria de Planeación y Coordinación, además de acuerdo con la Ley General de la Educación de 1993, también tendría la obligación de construir un sistema nacional de evaluación (OCDE, 1997, p.91).

En la parte más crítica del informe, la OCDE (1997, p.145) señala que los exámenes que realizó no solo se limitan al análisis del funcionamiento interno del sistema de educación, sino que su objetivo es: “esforzarse por ver en qué medida el sistema educativo responde a las necesidades de la economía y de las sociedades actuales, y en qué medida puede contribuir a la consecución del desarrollo económico y progreso social”.

El equipo de examinadores de la OCDE estuvo conformado por: el Rector Claude Pair, ex director en el Ministerio de Educación Nacional y catedrático del Institut Universitaire de Formación de Maîtres en Francia; Dr. John Mallea ex rector y catedrático de la Facultad de Educación de la Universidad de Brandon en Canadá; Dr. Wolfgang Monikes, jefe de División de Educación Superior del Ministerio Federal de Educación, Ciencias, Investigación y Tecnología en Bonn, Alemania y el director de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE, Eric Esnault.

De acuerdo con la OCDE (1997, p.146) los examinadores recopilaron las informaciones indispensables para su misión, escucharon las opiniones más diversas, desde la de los rectores, directores, pasando por los investigadores, catedráticos e incluso los responsables políticos y líderes sindicales, por supuesto, no podían faltar los estudiantes que manifestaron sus preocupaciones, ambiciones y aspiraciones.

Dentro de las primeras características que notaron de México, los examinadores resaltaron (OCDE, 1997, p.150) las tensiones sociales en un país en donde convive la mayor pobreza y la más excesiva riqueza, además de esperarse mucho del poder, cuando los medios de este son limitados y esto se evidencia aún más cuando se trata de resolver las dificultades económicas o sociales. Una de las prioridades es atender las necesidades de las categorías sociales más desposeídas, de las poblaciones indígenas y las regiones más complejas, aunque a corto plazo no se visibilice una solución sencilla. En el cambio de administración de 1994, México se enfrentaba a cambios profundos de las estructuras económicas que involucran liberalización y globalización con marcadas transformaciones políticas y sociales.

Una de las primeras impresiones que los examinadores tuvieron, fue la ausencia de una sociedad civil sólida, en la que los derechos, los deberes y las responsabilidades estuviese más equilibrados; aunque el país sea regido por una oligarquía, se requiere de una amplia participación de las clases medias en la sociedad civil, pues se considera que estas son los artesanos básicos del desarrollo, aunque en tiempos de crisis económicas, también son los más afectados por la devaluación del peso, el desempleo, la alza en las tasas de interés, etc.; en esta misma línea, se señala que son precisamente las clases medias, los cuadros intermedios de las empresas y las administraciones públicas, quienes no siempre tienen el nivel de formación o competencia que se espera, o por el contrario, no ejercen responsabilidades donde sus capacidades puedan desarrollarse y ampliarse (OCDE, 1997, p.152).

Se considera que la inversión para la educación es insuficiente debido a la magnitud de las necesidades; el sistema educativo mexicano está compuesto por dos bloques evidentemente distintos, el primero compuesto por la educación básica (primaria y secundaria) y la educación de formación postobligatoria (media superior y superior). A continuación, se muestra la estructura del Sistema Nacional de Educación.

Cuadro 4. Estructura del Sistema Nacional de Educación.			
Educación Superior: Posgrado			
Doctorado			
Especialización		Maestría	
Educación Superior: Licenciatura			
Licenciatura Normal	Licenciatura Universidad	Licenciatura Institutos Tecnológicos	Licenciatura Universidades Tecnológicas
Educación Media Superior			
Bachillerato General	Bachillerato Tecnológico	Profesional Media	Capacitación
Educación Básica			
Preescolar	Primaria		Secundaria
Fuente: Elaboración propia con información de la SEP, 1995.			

Respecto al debate político que rodea a la ES, los examinadores mencionan que les impactó la politización de cualquier iniciativa relacionada con la educación superior, aunque saben que no es una condición exclusiva de México y que, en otros países pertenecientes a la OCDE, también la educación superior ha sido centro de crítica, de resistencia u oposición, en algunas marcadas respecto a la acción de gobierno y, por ejemplo, con tintes violentos como en 1968.

Un aspecto a tomar en cuenta en la naturaleza política de la educación superior y de las relaciones entre las universidades y los poderes políticos en México, fueron todas la complejidades y concepciones que rodearon a la autonomía universitaria y como señalan los examinadores (OCDE, 1997, p.160) les pareció una interpretación que se le da este término, ya que implica el rechazo a toda injerencia externa, sobre todo la del gobierno, por más que las universidades públicas sean financiadas casi exclusivamente por el erario.

Otro aspecto de relevancia es la oposición entre las concepciones “populista” y “modernista”. Por un lado la concepción populista considera que son las clases sociales más que los individuos a quienes debe dirigirse la educación superior, sus partidarios buscan obtener y ejercer un poder político, apoyan que el acceso sea lo más abierto posible y son hostiles al principio de pago de derechos de inscripción y escolaridad, se resume en que la

educación es al servicio de las masas; por el otro lado, tenemos la concepción modernista, que se pretende como racional y eficaz, sobre todo en la distribución de recursos y en su adecuación a las necesidades del mercado de trabajo, no son contrarios a las cuotas de inscripción y buscan copatrocinios de las empresas.

Las universidades poseen un gran peso político, particularmente la UNAM como una base sólida por el gran número de su matrícula y sus movilizaciones sociales, además de que, muchos de sus graduados ocupan puestos públicos. Sin embargo, el desarrollo económico ha multiplicado las necesidades de las empresas y abierto nuevas perspectivas de empleo y de desarrollo profesional, lo que ha reforzado la corriente modernista; antes esta dualidad de concepciones, los examinadores (OCDE, 1997, p.160) mencionan que ninguna de las dos concepciones centra su atención en la educación como tal, es decir, en el desarrollo de la personalidad, la adquisición de sentido crítico y la cultura; ambas concepciones tienen una orientación instrumental, la populista volcada hacia la acción política y la modernista hacia la actividad económica, Por lo anterior, es más que evidente que hace falta una concepción nueva que se puede apoyar en estas dos concepciones históricas y que, incluso, logre conciliarlas.

El gobierno mexicano ha hecho un gran esfuerzo por disminuir las disparidades existentes entre las grandes instituciones y las más pequeñas, que por lo general, están situadas fuera de la capital y de los centros económicos, además de que es más difícil su desarrollo por la insuficiencia de recursos, el nivel de los estudiantes y los maestros; en diversas ocasiones el sector privado evitaba contratar a egresados de ciertas universidades públicas, aunque tiempo después se hizo más notorio que las universidades públicas compiten en todos los aspectos con las instituciones privadas (OCDE, 1997, p.162).

En el contexto de las evaluaciones de la OCDE, México atravesaba por una crisis, incluso los examinadores (1997, p.163) señalan que el Pdte. Zedillo mencionó más de veinte veces la palabra crisis en su informe de gobierno de 1995 ante el Congreso; también la educación superior se encontraba en crisis, en primer lugar, de crecimiento pues el evidente aumento de matrícula no podía pasar desapercibido, esto marcó para la educación superior una nueva función que no tenía conferida, ya que un principio las instituciones universitarias estaban encomendadas a educar a una élite, sin embargo, sus funciones cambiaron a

profundidad por la evolución de la sociedad, las necesidades económicas, las perspectivas de empleo y la exigencia de ampliar su acceso.

Ante dichas circunstancias, los examinadores de la OCDE (1997, p.164) aseveran no haber observado que estas demandas fueron cubiertas y por ello se señaló que la ES estaba en una crisis de identidad y de confianza, debido a que la percepción de la sociedad para con la universidad cada vez carecía más porque llevaba a muchos estudiantes al fracaso y es que era complicado para sus egresados encontrar un trabajo acorde con la duración y dificultad de sus estudios, aunado a una crisis financiera que debilitaba los ingresos del cuerpo docente y lo recursos con los que optimizar su enseñanza y ampliar su investigación.

Se dice que con la crisis, siempre surge una nueva oportunidad, y las estructuras del sistema de educación mexicana reflejan gran parte de las circunstancias históricas de su desarrollo: la primera es una educación básica que se esfuerza por dirigirse al conjunto de la población y las formaciones postobligatorias concebidas pensadas para una élite más restringidas, destinada en principio a proseguir sus estudios hasta la licenciatura; mientras que la segunda es disponer de un conjunto de formaciones superiores de calidad y de desarrollar en ellas polos de excelencia que, en cuanto a enseñanza e investigación permitan a México mantener su puesto en la comunidad internacional pese a la relativa modestia de sus recursos (OCDE, 1997, p.165).

El sistema de la educación superior está compuesto por tres principales subsistemas: el universitario, el tecnológico y el normal, que dependen de tres distintas subsecretarías dentro de la SEP. En este nivel, la matrícula creció de 935 mil en 1980 a 1 millón 300 mil estudiantes en 1994, mientras que la distribución de la matrícula por campo de estudios en estos mismos años fue de la siguiente manera:

Cuadro 5. Matrícula de educación superior por campo de estudios (1980 y 1994).				
Campo de estudios	1980	Porcentaje	1994	Porcentaje
Agricultura	66,571	9	34,16	3
Salud	15,742	22	113	9
Ciencias exactas y naturales	22,905	3	22,464	2
Ciencias sociales y administrativas	27,249	37	591,415	45
Educación y Humanidades	19,991	3	157,004	12
Tecnología	192, 233	26	385,921	30
Fuente: Elaboración propia con datos de ANUIES, 1980 y 1994.				

Comparado con otros países, es importante mencionar que en la mayoría de los demás países de la OCDE existe un sector no universitario compuesto de formaciones más cortas, con carácter más práctico y profesional. México se situaría en un lugar menos favorable desde el punto de vista de las calificaciones técnico-profesionales, además el peso de las formaciones científicas y técnicas es modesto para el nivel actual de desarrollo económico del país (OCDE, 1997, p.183).

La impresión de los examinadores fue que, con frecuencia la educación seguía siendo bastante académica y enciclopédica, con trabajos prácticos que sólo son una ilustración del curso más que una oportunidad de aprendizaje experimental o de contacto directo con problemas concretos (OCDE, 1997, p.185). Hay exigencias complementarias para lograr titularse, una de ellas es el servicio social, que es una particularidad del sistema mexicano; otra es la forma de titulación, que puede ser desde una tesis cuyo promedio de desarrollo puede ser de un año o más, también se encuentra una memoria, un proyecto, una experiencia profesional, un promedio excelente como resultados de exámenes o un examen global.

Lo preocupante es que la mitad de los egresados no satisfacen esta exigencia complementaria y, en consecuencia, no obtienen el título necesario para el ejercicio de una

profesión reglamentada o para la continuación de estudios de posgrado; la categoría intermedia entre quienes fracasan y los egresados son denominados “pasantes”, ya que cumplen con gran parte de los créditos necesarios, no obstante, abandona el camino y que se considera que no tuvieron un éxito real (OCDE, 1997, p.186).

Respecto a la educación de posgrado, el desarrollo de este nivel es de gran importancia y necesario en México para alimentar la investigación y mejorar la formación de los profesores en la educación superior, cuya mayoría, para estos años, solo contaba con la licenciatura. Instituciones como la UNAM, UAM, Colegio de México, IPN y su centro CINVESTAV que buscan desarrollar los estudios de posgrados y la formación de los profesores de educación superior (OCDE, 1997, p.189).

Una de las preocupaciones que más se manifiesta en México, es el vínculo entre la economía y empleo, esto lo podemos ver ya que las palabras cambio, modernización, transición, adaptabilidad, movilidad, flexibilidad, y como particularmente la educación superior es servir como lazo de unión entre estos contrarios y garantizar coherencia para apoyar a la fractura social, reforzando así, a la sociedad civil.

Cabe señalar que el acceso a la educación es inequitativo, no solo en México, sino en todos los países, además en dicho país es considerada como una esperanza de promoción social. Además, cuando la educación superior es financiada básicamente por los poderes públicos y, por ende, por el conjunto de la población, lo que también trae que la desigualdad de acceso puede significar una injusticia financiera. Una medida que se podría tomar al respecto es el desarrollo de un sistema de becas que haga que ningún joven se quede sin acceder a la educación superior por motivos de dificultades financieras (OCDE, 1997, p.207).

Otra particularidad, que mencionan los examinadores (OCDE, 1997, p.207) es el servicio social como requisito exigido para obtener un título universitario, y la redefinición que se le puede dar, para que realmente se cumpla con el objetivo de ser una actividad que se realice entre los sectores más desprotegidos y formar a personas para que lo dirijan, destinar recursos económicos, determinar el ámbito local de los proyectos de acuerdo con los sectores que se puede beneficiar y, en conjunto, dar una oportunidad de trabajo conjunto entre las instituciones educativas y las administraciones estatales.

Con estos nexos, se puede decir que el desarrollo de las relaciones entre la economía y la sociedad, a través de la educación superior, se pueden dar conservando, mejorando y,

sobre todo, garantizando la calidad de la educación, pues precisamente es esta garantía la que permite que los títulos sean reconocidos en el mercado laboral y las relaciones entre los sectores perduren con el tiempo.

Los examinadores (1997, p. 208) señalan que la calidad de la educación superior es una preocupación constante y presente en todos los actores responsables de este nivel educativo. Hay formas en las que se puede medir la calidad, una de ellas son las estadísticas de la calidad por eficiencia terminal, es decir, la proporción de los estudiantes que egresan con éxito, sin embargo, aún falta cuestiones complementarias para que este tipo de mediciones sean eficientes, como por ejemplo, un sistema de información que permita seguir a los estudiantes en forma individual, ya que no es suficiente dividir el número de quienes egresan exitosamente en un año dado entre los números de ingreso de cinco años antes, además de precisar si se toman en cuenta aquellos que obtuvieron el título de licenciado, o solo se limita a tomar en cuenta a quienes aprobaron solo la evaluación de resultados sin haber cumplido con las exigencias complementarias. Otro aspecto es que el destino de los egresados es poco conocido, tanto en el ámbito nacional como en de sus instituciones, la evaluación de los conocimientos y competencias de los estudiantes y su transparencia es insuficiente.

Para poder avanzar, los examinadores proponen (OCDE, 1997, p. 209) un paso suplementario que consistiría en disponer de referencias nacionales para los conocimientos y competencias de cada rama y evaluar sobre esa base. Un punto positivo, es que poco a poco se van emprendiendo este tipo de tareas, se resaltan los esfuerzos que ha llevado a cabo en el nivel de licenciatura el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL).

Algunos principios generales que los examinadores recomiendan son los siguientes:

Cuadro 6. Principios generales propuestos por la OCDE para mejorar la planeación relativo a la matrícula de escolares y estudiantes universitarios (1997).
1. Para la educación media superior, admitir a todos los candidatos que tengan capacidad de recibirla; aumentar la parte de las formaciones profesionales y tecnologías, hasta alcanzar, en un primer tiempo, un tercio de total.
2. Para la licenciatura, buscar un aumento de la matrícula a mediano plazo, pero controlándola mediante pruebas de cálibra al ingreso y a la salida, velando simultáneamente porque disminuya en forma sensible el número de abandonos y acompañándola de los recursos necesarios en materia de personal calificado y de medios financieros.
3. Para el posgrado, acrecentar la matrícula de las maestrías y los doctorados de manera que se pueden reclutar los candidatos en la educación superior y entre los miembros del personal en funciones.
4. En la educación superior, desarrollar prioritariamente los institutos y las universidades tecnológicos, implantar y desarrollar niveles de salida intermedios.
5. Establecer un plan de reclutamiento de maestros de educación básica y tomarlo en cuenta para el ingreso de las escuelas normales.
5. Un Consejo Nacional, con el respaldo de la unidad de estudios estadísticos y prospectivos, debería por tanto poder proponer una política de largo plazo, aprobada después por las autoridades federales. Será de importancia impulsarla y ponerlo en práctica.
Fuente: Elaboración propia con información de la OCDE, 1997, p. 228.

Para la aplicación de estas propuestas, los examinadores (OCDE, 1997, p.235) concluyen sus evaluaciones con una serie de recomendaciones en donde se intercambian diversos puntos de vista sobre las grandes orientaciones de la política educativa.

Dichas recomendaciones, engloban temas respecto a la equidad, pertinencia, diferencia y flexibilidad, calidad, perfeccionamiento del personal, recursos financieros, estructura y conducción del sistema. A continuación, se muestran enlistan las recomendaciones precisas de cada tema (OCDE, 1997, pp. 236-241).

Equidad:

- 1) Admitir en la educación media superior a todos los candidatos que tengan la capacidad de recibirla; garantizar que todos los candidatos de un mismo nivel tengan las mismas oportunidades de acceso a las formaciones deseadas.

- 2) Implantar para todos los candidatos a ingresar a la educación superior un procedimiento de admisión selectiva, basado en un examen y en los resultados obtenidos en el bachillerato; controlar el flujo de ingreso en las diversas ramas en función de la calidad de los candidatos y de la apreciación de las salidas profesionales; incitar a las instituciones a agruparse para organizar la admisión.
- 3) Desarrollar los servicios de tutoría y de apoyo a la orientación de los escolares y estudiantes universitarios de los niveles medio superior y superior.
- 4) Ampliar en forma considerable el sistema de becas de estudios; el principio debería ser que un joven reconocido como apto para ingresar a la educación media superior o superior no se vean impedidos de hacerlo por dificultades financieras.
- 5) Generar estadísticas sobre el origen social de ellos estudiantes.

Pertinencia:

- 1) Hacer participar a los representantes de los actores económicos y sociales en las diversas instancias de las instituciones.
- 2) Definir los programas de estudio en común con el técnico profesional, en el marco de comités nacionales permanentes que sea uno por cada sector profesional y que estén compuestos por representantes de los actores económicos y profesores.
- 3) Estimular a las instituciones a efectuar trabajos para las empresas: estudios investigaciones realizaciones, formación continua de personal; para los institutos tecnológico, eliminar las dificultades de orden reglamentario a este respecto. Incitar a las instituciones a involucrarse en el desarrollo económico local y a formar creadores de empresas.
- 4) Establecer periodos de trabajo en empresas para los estudiantes en el marco de los programas de estudios, con un estímulo financiero que se otorgaría a quienes realicen esas prácticas.
- 5) Redefinir el servicio social de los estudiantes para que se ejerza en favor de los medios desfavorecidos, formar a quienes lo dirijan, determinar, en el ámbito local los proyectos con los núcleos de población que podrían beneficiarse de ellos, mediante un trabajo conjunto entre las instituciones de formación y las administraciones estatales.

Diferenciación y flexibilidad:

- 1) Formular estudios de licenciatura más flexibles: especialización progresiva, conocimientos comunes -en informática, economía, idiomas-, ya sea bajo la forma de un tronco común, o con una adaptación más específica, o con una adaptación más específica a cada rama; distribución modular en crédito.
- 2) Preparar, en particular, una reforma de las escuelas normales que las acerque a las universidades y permita una movilidad de los estudiantes entre unas y otras.
- 3) Buscar adaptar la duración de los estudios de licenciatura al ritmo propio de cada estudiante y disminuirla en promedio.
- 4) Desarrollar considerablemente el nivel de técnico superior, intermedio entre bachillerato y licenciatura, ya sea en el marco de las formaciones existentes, sobre todo en el sector tecnológico, o en instituciones tales como las universidades tecnológicas.
- 5) Facilitar la progresión de un nivel de calificaciones a otro. Instituir ramas con diversos niveles: trabajador calificado, técnico profesional, técnico superior especializado, profesional, posgrado.
- 6) Prever el acceso a estas ramas en el marco de una formación recurrente. Más generalmente, desarrollar la formación continua y alentar la participación de las instituciones y el personal de la educación media superior y superior en esta formación.

Calidad:

- 1) Elaborar referencias nacionales para los conocimientos y competencias de cada rama y evaluar en referencia a ellas; respaldar permanentemente los esfuerzos del CENEVAL.
- 2) Mantener la política de evaluación de las instituciones de educación superior y hacer participar en ella a los representantes de los medios económicos.
- 3) Establecer un sistema nacional de acreditación de las instituciones y sus programas.

- 4) Mejorar la confiabilidad de las evaluaciones de los estudiantes a fines de semestre y al fin del ciclo, sobre todo mediante exámenes objetivos concebidos por un equipo de docentes, de manera que la evaluación no sea dejada a un solo profesor.
- 5) Conocer en el ámbito nacional y en cada institución, el destino de los estudiantes que se salen a medio camino o que regresan al final de los estudios y, en tal caso, estudiar los casos de abandono.

Renunciar, para el otorgamiento del título de licenciatura, fuera del servicio social, a cualquier exigencia complementaria tras la validación final que se haga al término de los estudios.

Perfeccionamiento del personal:

- 1) Establecer un marco nacional para los docentes, que favorezcan su movilidad entre instituciones.
- 2) Concertar acuerdos de formación con los docentes en funciones, previendo actividades a realizar en pedagogía e investigación, el tiempo dedicado y eventualmente el sobresueldo concedido o la promoción contemplada, implantar unidades de formación y de investigación educativas; hacer más claros los criterios de promoción en todas las instituciones y vincularlos más a una evaluación.
- 3) Reservar dentro de lo posible las contrataciones de nuevos docentes permanentes en la educación superior a personas titulares de un doctorado, o que hayan obtenido una maestría y estén preparando un doctorado; en este último caso, la contratación solo será provisional, pero se concedería tiempo al profesor para terminar sus estudios doctorales y para adquirir un complemento de formación pedagógica.
- 4) Reservar toda nueva contratación de profesores eventuales a personas que, fuera del sistema educativo, tengan un empleo, una competencia y una experiencia profesional sobre la cual basar su enseñanza; proponer a quienes dan clases actualmente sin llenar esta condición puestos permanentes a cambio de una formación complementaria.
- 5) Monitorear y ampliar la aplicación del sistema de estímulos salariales y verificar que no haya un deslizamiento hacia una atribución por antigüedad, Privilegiar el trabajo en equipo de los docentes y ampliar el sistema de estímulos salariales a los equipos;

alentar a la creación de equipos de docentes-investigadores y revisar la separación entre las estructuras de investigación y de docencia.

- 6) Organizar más formaciones de perfeccionamiento para el personal no docente.

Recursos financieros:

- 1) Revisar el procedimiento de adjudicación de montos federales a las instituciones: una parte determinada según reglas aritméticas simples; una parte prevista en el marco del acuerdo formal plurianual entre la SEP y la institución.
- 2) Acrecentar en forma sensible los recursos provenientes de la formación continua, de estudios e investigaciones para las empresas y los municipios, de la participación en el desarrollo local; consagrar a tales actividades parte del tiempo de trabajo del personal.
- 3) Encarar un aumento de la contribución de los estudiantes al costo de sus estudios simultáneamente con el desarrollo de las becas.

Estructura y conducción del sistema:

Organización federal

- 1) Mejorar la calidad de las estadísticas y el conocimiento del trayecto y el destino de los estudiantes, así como de los costos de las formaciones; crear una unidad de estudios estadísticos u prospectivos sobre la educación postobligatoria; desarrollar la investigación al respecto.
- 2) Establecer un Consejo Nacional competente para el conjunto de la educación postobligatoria, encargado de una evaluación global y de una planeación estratégica, compuesto por personalidades de alto nivel, representantes elegidos por los estados y miembros del gobierno federal.
- 3) Organizar la convergencia entre subsistemas, tanto en la educación media superior como en la educación superior; a la larga, revisar la estructura del SEP, con una subsecretaría para el conjunto de educación media superior y otra para el conjunto de la educación superior.

El sistema y las instituciones

- 1) Crear un Sistema Nacional de Educación Media Superior que permita una admisión equitativa de todos los candidatos que sean aptos para ella, con objetivos y reglas comunes definidos a nivel federal, dejar la responsabilidad de la aplicación a los estados, que podría confiar su realización a diversas instituciones obre una base contractual.
- 2) Estimular a las instituciones de educación superior a revisar su estructura interna para asegurar las escuelas profesionales, acercar las unidades de estudios y las unidades de investigaciones, ampliar el campo de acción de los docentes y permitirles una actividad de investigación.
- 3) Dar mayor autonomía a los institutos tecnológicos, para favorecer la adaptación de sus actividades a las necesidades del desarrollo local, manteniendo siempre el carácter nacional de los diplomas, el desarrollo de sus actividades de servicio, los acuerdos con las empresas y las autoridades locales. Para las escuelas normales, explorar las posibilidades de agruparlas en instituciones multipolares o de adscribirlas a una universidad.
- 4) Exigir que cada institución haga explícita su política en un proyecto que presente sobre todo sus orientaciones pedagógicas, establecido tras una consulta, conocido por el personal y los estudiantes; tal proyecto se utilizará sobre todo para la distribución de los recursos en el seno de las instituciones.
- 5) Celebrar un acuerdo formal plurianual entre la SEP, cada institución y eventualmente el estado donde se ubique, donde se prevea cómo las instituciones aplicarán la política nacional en el marco de su proyecto.
- 6) Hacer más riguroso el procedimiento de reconocimiento de las instituciones privadas, pero asociándolas a la estrategia nacional al abrir la posibilidad de celebrar con ellas acuerdos de formación e investigación.

A manera de conclusión, la OCDE (1997, p. 243) señaló que la ES tiene que responder a las complejas aspiraciones que se derivan de la historia como nación y de los desafíos de la globalización y que la primera misión de la educación superior es formar a los hombres y mujeres que serán responsables de la cohesión de la sociedad civil. Además, resaltó que debe

haber una modernización y uso de las nuevas tecnologías de la información, pues gracias a ellas se pueden desarrollar más información de forma continua, mediante la educación a distancia, contribuir al perfeccionamiento de los docentes, disminuir las barreras entre instituciones, favorecer la apertura internacional y, en general, mejorar el manejo del sistema.

Finalmente, la OCDE menciona que México no es el único de sus países miembro con diversos problemas en la ES, y que podría beneficiarse de las experiencias de otros países, así como probar con soluciones que, a su vez, también ayuden a otros países en el transcurso de una transformación para el nivel educativo más importante.

Capítulo 3. Proyectos mexicanos en materia de Educación Superior con el Banco Mundial (1998-2012).

Es de gran relevancia e impacto la influencia que el Banco Mundial ha tenido en las reformas educativas y el desarrollo de proyectos para la Educación Superior, lo que, sin duda, ha fortalecido su relación con México, ya que para acceder a financiamiento se deben cumplir con requisitos y temporalidades específicas, además de ser un miembro activo dentro del organismo, seguir las sugerencias en política educativa, las evaluaciones y otras recomendaciones del BM.

La relación México-Banco Mundial es cercana y desde los años noventa inició proyectos más fuertes en materia de Educación Superior con préstamos del organismo multilateral. Teniendo en cuenta esto, podemos vincular la relación del Estado mexicano con el Banco Mundial y cómo este último, en cierta medida, condiciona las políticas educativas a nivel nacional, también es impulsor de algunas reformas a la ES y otros proyectos que se han implementado desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, pasando por el primer préstamo en materia de Educación Superior otorgado en el sexenio de Ernesto Zedillo, el cambio de siglo y alternancia política con Vicente Fox, hasta la primera década del siglo XXI, durante el gobierno de Felipe Calderón.

A finales de siglo, el Banco Mundial publica su estudio *Las lecciones derivadas de la experiencia*, en donde menciona cuatro puntos clave para implementar reformas en la educación superior (BM, 1995):

- 1) Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el desarrollo de instituciones privadas.
- 2) Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados.
- 3) Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior.
- 4) Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad.

Con estos aspectos a tomar en cuenta, se pueden inferir las propuestas que el Banco Mundial solicitaría a aquellos países en desarrollo con los que planeaba colaborar y otorgar préstamos

en materia de educación superior, al mismo tiempo, el BM reconoce que la implementación de reformas no sería fácil en ningún país y que los gobiernos debían ser cautelosos con aquellos sectores sociales que se vieran más afectados, pues esto podía llevar a una desestabilización del régimen político (BM, 1997, p. 20).

Antes de mediados de la década de los años 90, el Banco Mundial otorgaba préstamos para educación que se invertían en necesidades justificadas y específicas de recursos humanos, por lo que los proyectos normalmente se destinaban a instituciones y no a las políticas sectoriales, esto se tradujo en que algunas de sus inversiones demostraron ser insostenibles (BM, 1997, p. 23). Para el Banco Mundial, la Educación Superior juega un papel sumamente importante en el crecimiento económico, lo cual es un requisito fundamental para reducir la pobreza en los países en desarrollo y esto constituye el objetivo principal del BM.

En resumen, primero se abordarán los antecedentes de la situación en la que se encontraba la Educación Superior a principios de los años ochenta, durante el gobierno de Miguel de la Madrid; en segundo lugar, se mencionará lo más relevante del sexenio de Carlos Salinas de Gortari; en un tercer momento, las políticas educativas implementadas en el sexenio de Ernesto Zedillo como respuesta a las recomendaciones emitidas por el BM y la OCDE en su informe sobre la ES mexicana, además de que en este sexenio se da el primer financiamiento del BM para este nivel educativo; como cuarto apartado, se menciona la apertura a mayores dinanismos de globalización con Vicente Fox, la implementación del primer proyecto solicitado en el sexenio anterior junto con los comentarios emitidos por parte del gobierno mexicano sobre este proyecto, así como las lecciones aprendidas del mismo; finalmente, se mencionan los rasgos generales del mandato de Felipe Calderón y un segundo proyecto otorgado por el BM para la ES e igualmente comentarios del gobierno mexicano y las lecciones aprendidas.

3.1. Antecedentes: Educación Superior durante el mandato de Miguel de la Madrid: 1982-1988

En 1982 iniciaba un nuevo sexenio que encabezó Miguel de la Madrid, eran tiempos de crisis y, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1996, p. 7), la región se enfrentó a un drástico proceso de ajustes a partir de la moratoria de deuda anunciada por México en agosto de ese mismo año; esta crisis marcó un deterioro sostenido de los principales indicadores económicos y sociales, siendo de los más afectados los presupuestos de salud y educación.

En materia de Educación Superior, el Sistema Nacional para la Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES) y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), en 1985 se replantearon la política de educación superior, ya que buscaban que contemplase, por una parte, una visión integral de la misma y una planeación congruente con perspectiva global y, por otra, que se buscaran mecanismos de financiamiento que lograran superar las dificultades presentes. De esta manera, concluyeron que:

El Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES) de 1985 tendría como eje fundamental el logro de supeditación de la presupuestación a los proyectos de planificación del desarrollo de las IES (Instituciones de Educación Superior), y a la Autoevaluación Institucional como una forma de verificación de la racionalidad de las actividades de las IES en todos los órdenes (Villaseñor, 1992, p. 117).

Dicho programa tenía tres objetivos principales que buscarían dirigir una nueva política educativa:

1. El impulso de la planeación nacional de la educación superior mexicana integrando de manera más adecuada a las universidades, institutos tecnológicos y escuelas

normales. En tal sentido, se establecen líneas generales de planeación para el programa nacional de los próximos años.

2. El énfasis en la contribución de la educación superior para atender, en mayor grado, las necesidades y los problemas que plantea el desarrollo cabal de la nación mexicana, particularmente aquellos relacionados con los cambios estructurales requeridos en el momento actual.
3. La necesidad de fomentar la innovación en la docencia para atender con mayor eficacia y eficiencia a un número creciente de estudiantes, adoptando enfoques interdisciplinarios y polivalentes para la formación profesional.

En octubre de 1986, la Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) aprobó 24 proyectos nacionales del PROIDES, que comenzaron con su fase operativa en 1987 y como resultado de perseguir elevar el nivel académico de las IES, además de estar conformado por los procesos y resultados de planeación que se desarrollan en los ámbitos institucional, estatal, regional y nacional, que se lograran trascender los cambios sexenales de la administración pública (Mendoza y Taborga, 1989, p. 1).

Estos proyectos reunieron los esfuerzos de la Secretaría General Ejecutiva de la ANUIES, la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) y la Coordinación de Secretariado Conjunto de la CONPES. Los proyectos englobaron varios aspectos para su desarrollo a nivel nacional, por lo que se puede clasificar en 11 tipos (Mendoza y Taborga, 1989, p. 1): estudios diagnósticos; sistema de información; evaluaciones y seguimientos; capacitación —eventos académicos y diseño de programas—; grupos técnicos conformados, reuniones, conceptualización, recomendaciones normativas y aspectos jurídicos; metodologías; asesoras, apoyos y promoción a las IES; difusión y propuestas.

Por mencionar algunos progresos, de acuerdo con el asesor de la Secretaria General de la ANUIES, Mendoza y Taborga (1989, p. 3), se realizaron seguimientos a proyectos como:

- 1) Apoyo SINAPPES con el propósito de evaluación de los procesos de planeación institucional y estatal.
- 2) Evaluación y Seguimiento del PROIDES con el objetivo de verificar los procesos de realización de los proyectos nacionales.
- 3) Autoevaluación para precisar una estrategia de autoevaluación institucional, realizó un análisis de los resultados que en este ámbito se han obtenido hasta el momento.
- 4) Evaluación de la Educación Superior que presentó una metodología para la evaluación de la Educación Superior y lo aplicó en tres universidades públicas.

En su discurso pronunciado el 16 de abril de 1986, al presidir el Consejo Universitario, el Dr. Jorge Carpizo también señaló el importante rol que la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) juega a nivel nacional como formadora de recursos humanos para otras Instituciones de Educación Superior del país, por lo que también, a partir del personal académico, se han creado nuevas e importantes instituciones de educación e investigación y se mantienen relaciones de colaboración con casi todas las universidades e instituciones mexicanas de educación superior y de investigación.

Antes de finalizar el sexenio, el gobierno federal realizó la contratación de una comisión internacional para la elaboración de un diagnóstico sobre la situación en la que se encontraba la ES pública. De acuerdo con Martínez (1992, p. 77), las conclusiones fueron muy similares a las del entonces rector de la UNAM, Jorge Carpizo, y el director de Educación Superior, Antonio Gago, ya que se mencionó que el deterioro de la ES se debía a tres causas históricas: Reforma Universitaria de Córdoba, autonomía universitaria y crecimiento de matrícula.

En estos principales enfoques y proyectos podemos ver la antesala de lo que esperaba para la Educación Superior en los años de 1988-1994, ya que la situación era deficiente en términos de presupuesto y recién se buscaba salir de la llamada década perdida, en tanto que la visión para la ES cambiaba y se perseguían otros objetivos, como su autoevaluación.

3.2 Carlos Salinas de Gortari y la apertura a la gobernanza global: 1988-1994

Siendo aun candidato para la presidencia de la república por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Carlos Salinas de Gortari mencionó en una conferencia del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) perteneciente a su partido y llevada a cabo en abril de 1988, sus Diez puntos para la Educación Superior, los cuales mostraban su postura respecto a la ES y los planes que seguramente seguiría si resultaba electo presidente:

- 1) Descentralizar el sistema; 2) vincular más estrechamente a la educación superior con las necesidades de la sociedad; 3) promover las reformas jurídicas pertinentes para sustentar el Sistema de Planeación Nacional de la Educación Superior; 4) establecer mecanismos de coordinación y concertación entre las IES; 5) revisar las formas de organización interna de dichas instituciones; 6) mejorar la calidad del sistema impulsando el posgrado, la infraestructura académica y estimulando el tiempo completo de los profesores e investigadores, así como la revisión del papel del bachillerato en el sistema; 7) definición de una política racional para el posgrado; 8) impulso a la educación superior tecnológica; 9) impulso a un sistema nacional de orientación vocacional y educativa; y 10) aumento del financiamiento al sistema de educación superior, pero modificando las políticas de asignación de los recursos, cuyo criterio rector sería que recibirían mayores recursos aquellas instituciones académicas que impulsaran medidas eficaces para elevar su calidad (Salinas, 1987).

Carlos Salinas de Gortari llegó a la presidencia de México en 1988 tras una gran polémica en las elecciones federales que lo llevaron al poder. Estos años se caracterizaron por diversas políticas sectoriales, y en un contexto continental, con motivo de las deudas de países latinoamericanos con Estados Unidos, se llevó a cabo el Plan Brady, cuyo propósito fue el uso de mecanismos financieros para apoyar la reducción del saldo de la deuda, el Banco

Mundial contribuyó otorgando un préstamo de \$1 260 millones de dólares para solventar el pago de intereses (Urzúa, 2007, p. 189).

En materia educativa, México comenzó a incorporarse y tener mayor presencia en el dinamismo de la globalización. A principios del sexenio, los objetivos para la educación superior eran la búsqueda de calidad y excelencia. De acuerdo con el investigador Miguel A. Casillas (1997, p. 14):

En el sexenio de Salinas, hablar de Educación Superior era tener como propósitos la competencia, excelencia, la competitividad, la evaluación y la productividad de trabajo. Los principales objetivos de la política educativa en estos años eran dos criterios centrales: calidad y pertinencia. Además, se comenzaba a seguir una línea muy acorde a las políticas educativas propuestas por el Banco Mundial y la OCDE.

Las políticas educativas buscaban tres objetivos específicos (Casillas, 1997, p. 23):

- 1) La evaluación educativa, práctica novedosa que no había sido aplicada en el país, se impulsaron procedimientos de autoevaluación institucional.
- 2) Incremento importante del gasto federal de educación, por ejemplo: el Fondo para la Modernización de la Educación Superior.
- 3) Estrategias e impulso a la evaluación del trabajo académico de los profesores.

Fue a finales de los ochenta, con la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia, que se propuso como estrategia en México el Programa Nacional para la Modernización Educativa, que se llevaría a cabo, en parte, con el financiamiento del BM. Respecto a la Educación Superior, el programa menciona que:

La modernización educativa cobra en este ámbito el carácter de una acción convergente resultado de las iniciativas de las autoridades, de los esfuerzos que realice cada institución y de las líneas de

concertación adoptadas por los integrantes del sistema de educación superior (Programa Nacional para la Modernización Educativa, 1990).

Entre los propósitos de este plan se encontraban la democratización del ingreso a la universidad para atender la demanda, mejorar la calidad educativa e impulsar la participación social de las Instituciones de Educación Superior, con el objetivo de tener una presencia más fuerte a nivel nacional. En este sexenio, se obtuvieron más préstamos del BM en diferentes sectores y los organismos multilaterales tuvieron un papel relevante en estos seis años.

Entre 1989 y 1994, el Programa para la Modernización Educativa resumía la política que el gobierno implementaría en la educación, además, se hizo un diagnóstico crítico de la situación dominante de la educación mexicana, a la par que reconoció sus avances en la expansión y democratización de la educación superior, también señaló el rezago en la transmisión de conocimientos, la rígida estructura en su currículo y el desequilibrio de la matrícula. Por lo anterior, el gobierno estuvo de acuerdo en continuar los compromisos del PROIDES y declaró que seguiría apoyando en los procesos de descentralización, regionalización y optimización de los recursos disponibles.

En 1989, la SEP utilizó por primera vez la política de financiamiento para lograr paulatinamente una modernización en las universidades públicas, de igual manera, la SEP solicitaba proyectos para que estos fueran financiados por fondos extraordinarios, debían tener metas evaluables y ofrecer resultados a corto plazo, así se crea el Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES) con el objetivo de realizar evaluaciones anuales, planes estratégicos y formular proyectos prioritarios, como un compromiso para incrementar los recursos destinados a las IES. Entre 1988 y 1994, el financiamiento de las universidades públicas había aumentado en un 80% por parte del gobierno federal y un 50% por parte de los gobiernos estatales (OCDE, 1997, p. 81).

Cabe destacar que en 1993 se creó el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL) como un organismo técnico independiente resultado de una propuesta de la Asamblea General de ANUIES y con antecedentes en la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior. Al inicio, contó con el financiamiento público destinado para la educación superior y se diagnosticaba que sería autosuficiente en

1998. No obstante, según los resultados de los estudios durante 1994, el CENEVAL evidenció un bajo aprovechamiento general y de los 63 500 exámenes aplicados a estudiantes que solicitaron ingreso tanto a universidades públicas como privadas, hubo un promedio de 40.7% de aciertos a nivel nacional (OCDE, 1997, p. 67).

3.3 Ernesto Zedillo, Educación Superior y OCDE: 1994-2000

Ernesto Zedillo Ponce de León llegó a la presidencia en 1994, con una nueva crisis económica y con un pasado encabezando la Secretaría de Educación Pública, las expectativas en este sector eran muchas. Fue en este sexenio cuando se llevó a cabo una mayor apertura para la cooperación con organismos multilaterales como la OCDE y el BM en el marco de una implementación y seguimiento de agendas conjuntas, especialmente con el Banco Mundial.

En el Plan Nacional de Desarrollo para el sexenio de Ernesto Zedillo, se notó que la Educación Superior tiene un lugar restringido y, de acuerdo con los examinadores de la OCDE, el programa de trabajo que la SEP preparó solo era de carácter informativo y exhortativo, para el cual colaboraron con algunos organismos como la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) y el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), del análisis de ese programa, los examinadores destacaron ideas importantes como (OCDE, 1997, p. 227):

- 1) En México existen numerosos actores a quienes les atañe la educación postobligatoria y, debido a que su financiamiento es mayoritariamente público, resulta esencial una actividad de planeación.
- 2) La planeación debe involucrar a todo el sector de la educación superior en su conjunto, y no solamente uno de sus subsistemas o algún nivel.
- 3) Debe ser permanente, es decir, tener un horizonte de un largo plazo suficiente como para tomar en cuenta los condicionamientos de tiempo propios de la educación, o sea, el orden de los 10 años y ser reactualizada periódicamente.
- 4) No puede ser efectuada solo por el gobierno federal, sino que todos los actores deben estar asociados: la Federación, los estados, las instituciones de educación superior,

representantes de la sociedad civil y, en particular, especialistas del mundo económico.

Uno de los mayores logros de este sexenio en materia de Educación Superior fue el inicio de operaciones en 1996 del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), cuyo objetivo se centra en coadyuvar y fortalecer la profesionalización de los y las docentes de tiempo completo en las IES para que puedan cursar un posgrado de reconocida calidad, ya sea en el país o en el extranjero.

Esta mencionada política es una respuesta a las recomendaciones publicadas por el BM (1995, p. 86), en donde de manera precisa menciona la *Idoneidad del cuerpo docente*: a fin de lograr la excelencia académica, es esencial contar con un cuerpo docente sumamente competente y motivado, y con el apoyo de la comunidad profesional. La cantidad de personal, los títulos exigidos, la distribución y la remuneración son fundamentales para determinar la calidad de la enseñanza.

3.4 Vicente Fox, inicio del siglo XXI y globalización: 2000-2006

Vicente Fox Quesada llegó a la presidencia de México en el año 2000, era la primera vez que, en décadas, se daba la alternancia política. Como asegura Loeza (2010, p. 12), durante el gobierno del presidente Zedillo la autoridad presidencial se encontró con nuevos límites, por ejemplo, asuntos tan urgentes como la aprobación del presupuesto anual o la reforma eléctrica fueron materia de prolongadas negociaciones partidistas entre los legisladores y el gobierno, en un contexto de estabilidad política y económica que se mantenía desde 1995 en un escenario que favoreció la maduración de las instituciones electorales, además de la histórica derrota del partido oficial, el PRI. Así, en aras de un nuevo siglo y con la promesa de una nueva y mejor etapa para México, Fox comenzó su gobierno.

En materia educativa, el Programa Nacional de Educación (SEP, 2001, p. 20) propuesto para el período 2001-2006 mencionaba que la importancia de la ES radica en la formación a los profesionales que requiere la vida económica, social, política, cultural y científica del país. Asimismo, señala que el México del siglo XXI necesita una población productiva con niveles de preparación tales que una cobertura de alrededor de 19% del grupo

de edad de 18 a 23 años es insuficiente y que la sociedad necesita que el mayor número posible de los jóvenes curse la educación superior, pero en un sistema amplio y diversificado, que ofrezca no solo licenciaturas, sino desde carreras superiores cortas hasta doctorados, en los más diversos campos y con elevada calidad en todos los casos (SEP, 2001, p. 35).

Además, son factores clave para impulsar el crecimiento del producto nacional la cohesión y la 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 (SEP, 2001, p. 180). Por lo anterior y para lograr alcanzar una competencia en un escenario global, en este sexenio las líneas de acción fueron: a) consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa; b) fomentar la investigación y la innovación educativa; c) fortalecer la cultura de la planeación y evaluación de los programas y proyectos educativos; d) desarrollar el Sistema Nacional de Indicadores Educativos; y e) consolidar el Sistema Nacional de Información Educativa (SEP, 2001, pp. 97-99).

Cabe destacar que en este sexenio se creó el Programa Nacional de Becas y Financiamiento para la Educación Superior (PRONABES), mismo que inició operaciones en 2001 con el objetivo de que una mayor proporción de jóvenes en condiciones económicas adversas accedan a los servicios públicos de educación superior y, con ello, puedan iniciar, continuar y concluir dicho nivel educativo dentro de los programas: técnico superior universitario y licenciatura de buena calidad (DOF, 2013).

En un contexto de globalización e inicio de siglo, las metas eran varias y como símbolo de mayor apertura a los organismos multilaterales, cuyo fortalecimiento de relaciones ya venían estrechando sexenios anteriores, particularmente desde Ernesto Zedillo, hasta llegar a implementar y colaborar en agendas conjuntas con el BM mediante un financiamiento destinado específicamente a la ES.

Si bien el financiamiento del BM fue otorgado durante el último par de años del gobierno de Ernesto Zedillo, a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS) como prestatario, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como garante y la Sociedad de Fomento para la Promoción de la Educación Superior (SOFES) y el Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora (ICEES) como organismos ejecutores, lo cierto es que, básicamente, este macroproyecto fue implementado y evaluado durante el sexenio de Vicente Fox.

3.4.1 Primer financiamiento para la ES otorgado por el BM a México (1998-2006).

Para abordar el proyecto, primero se describirá en qué consistió y cuáles fueron sus principales características, posteriormente, se mencionan los comentarios que el gobierno mexicano emitió respecto al proyecto, el proceso de implementación y su relación con el BM, finalmente, se abordan las lecciones que dejó, así como el impacto que tuvo en México.

Ante una solicitud del gobierno mexicano para la realización de un proyecto enfocado en materia de ES, el BM respondió de forma rápida y ayudó a diseñar un proyecto innovador, eficaz y orientado a resultados. Aportó los conocimientos adecuados a través de consultores y se basó en gran medida en las experiencias analíticas y operativas existentes, en particular de la estrategia de asistencia al país (BM, 1995), la Estrategia de Educación Superior (1994) y, sobre todo, en una revisión metódica de informes de proyectos anteriores que resultaron insatisfactorios, con el propósito de evitar dificultades como las que enfrentaron Jamaica y Venezuela, cuyos gobiernos operaron directamente los sistemas de préstamos estudiantiles. Fue así como, en 1998, el BM otorgó un financiamiento por la cantidad de \$180.2 millones de dólares para un “Proyecto de financiamiento para la Educación Superior”; la implementación se llevaría a cabo en nueve años, de 1998 a 2006.

El BM (2007) menciona que el objetivo de este proyecto fue apoyar al gobierno mexicano en la promoción de una mayor equidad y calidad en la preparación de los egresados universitarios. En este sentido, el proyecto se propuso apoyar el desarrollo de un crédito estudiantil (Sociedad de Fomento para la Educación Superior, SOFES) y apoyar el fortalecimiento del Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora (ICEES).

Los objetivos específicos fueron los siguientes (BM, 2007, p. 6):

- 1) Mejorar el acceso a la educación superior, en particular, para las personas académicamente calificadas, pero estudiantes económicamente necesitados.
- 2) Desarrollar instituciones de préstamos para estudiantes más eficaces y financieramente sostenibles.

De acuerdo con el Informe de Finalización de Proyecto y Resultados elaborado por el BM (2007, p. 10) para el proyecto, señala que, en la década de los noventa, la educación superior mexicana enfrentaba cuatro problemas principales:

- 1) Bajas tasas de participación que fueron insuficientes para satisfacer las crecientes necesidades de mano de obra calificada del país. Lo más alto de la brecha educativa le estaba costando a México aproximadamente \$6.5 mil millones de pesos o más por año en pérdidas ingreso, equivalente al 1% del PIB.
- 2) Una escasez de recursos económicos, particularmente después de la crisis financiera de 1994. Las instituciones públicas de educación superior dependían en gran medida de fondos públicos y eran vulnerables a las restricciones fiscales tras dicha crisis.
- 3) Había deficiencias en la calidad y pertinencia de la educación superior, y solo unos pocos ofrecían programas de alta calidad. Para el período 1990 a 1994, solo se graduó el 49% de los estudiantes.
- 4) Problemas de equidad, particularmente a la luz del papel creciente de las universidades privadas (del 21% al 26% de matriculación en los años 1993 a 1996) para satisfacer la demanda de educación superior y número limitado de subvenciones, becas y préstamos estudiantiles. En 1998, las universidades privadas reportaron que el 25% de las deserciones (de una tasa total de deserción del 45%) eran atribuibles a factores económicos.

El proyecto estuvo formado por dos componentes (A y B), cada uno con sus respectivos subcomponentes (véase cuadro 7):

Cuadro 7. Componentes A y B del proyecto de financiamiento para la Educación Superior (1998-2006).
Componente A: Desarrollo del sistema de préstamos estudiantiles del sector privado (SOFES)
Cantidad total destinada: \$237.1 millones de dólares (USD)
Subcomponente A: Préstamos para estudiantes
Cantidad asignada: \$218.6 millones de dólares (USD)
El subcomponente A apoyó: 1) subpréstamos a estudiantes y 2) la creación de un fondo de reserva.
Subcomponente B: Desarrollo Institucional
Cantidad asignada: \$18.4 millones de dólares (USD)
El subcomponente B apoyó: 1) la capacitación de miembros del personal, particularmente para desarrollar habilidades financieras, contables y de cobranza. 2) Llevar a cabo estudios para mejorar la capacidad de gestión. 3) Adquisición de equipo, incluyendo mobiliario de oficina y tecnología.
Componente B: Fortalecimiento del sistema de crédito estudiantil de Sonora (ICEES)
Cantidad total destinada: \$50.8 millones de dólares (USD)
Subcomponente A: Préstamos para estudiantes
Cantidad asignada: \$48.3 millones de dólares (USD)
El subcomponente A apoyó: 1) subpréstamos a estudiantes y 2) la creación de un fondo de reserva.
Subcomponente B: Desarrollo Institucional
Cantidad asignada: \$2.5 millones de dólares (USD)
El subcomponente B apoyó: 1) la capacitación de miembros del personal, particularmente para desarrollar habilidades financieras, contables y de cobranza. 2) Llevar a cabo estudios para mejorar la capacidad de gestión. 3) Adquisición de equipo, incluyendo mobiliario de oficina y tecnología.
Fuente: Elaboración y traducción propia con información del Banco Mundial, 2007, p. 11.

De esta manera, las participaciones se basan en un promedio ponderado de la calificación de ambos componentes, por lo que el componente A-SOFES tuvo una destinación de recursos de \$150.2 millones de dólares, lo que significa el 83% del total del financiamiento; mientras que al componente B-ICEES se le destinó la cantidad de \$30 millones de dólares. Cabe

mencionar que, si bien el crédito otorgado por el BM fue de \$180.2 millones de dólares, el costo total del proyecto fue de \$287.9 millones dólares, que incluyen el financiamiento del BM y otras fuentes no bancarias.

En términos generales, para el BM (2007, p. 12) la calidad e implementación del componente A fue satisfactoria. SOFES se concibió como una nueva organización de préstamos estudiantiles e incorporó varias innovaciones en el sistema de préstamos dentro de los países en desarrollo. Ejemplo de estas características cruciales es que el BM le pidió a las universidades que administraran conjuntamente el programa de préstamo a través de una empresa de accionistas, similar a como se practica en los Estados Unidos (EE. UU.); en esta misma línea y en su etapa más avanzada de implementación, la SOFES se constituyó como un intermediario financiero y estaba sujeta a controles financieros periódicos e inspección de la entidad nacional de supervisión financiera, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Para los retos a futuro de la SOFES, el BM (2007, p. 16) sostuvo que su continuidad era prometedora, pero difícil debido a que requería acceso a nuevos recursos para continuar prestando a los estudiantes. Por lo anterior, desde 2002, todos los socios del proyecto —BM, BANOBRAS, miembros de universidades y gobierno federal— buscaron nuevas formas para que el proyecto se pudiera seguir financiando; entre las que pueden ser una opción destacan: inversión de fuentes privadas tanto nacionales como internacionales, líneas de crédito de bancos comerciales y bancos nacionales de desarrollo, financiación de las universidades y apoyos federales del gobierno.

Respecto al componente B, la calidad e implementación para los estándares del BM (2007, p. 12) fue moderadamente satisfactoria; este componente apoyó un sistema de préstamos para estudiantes del sector público. En este tipo de sistemas se tienden a sufrir de ineficiencias administrativas y falta de énfasis sobre los aspectos financieros del préstamo estudiantil, incluidos los cobros de préstamos estudiantiles. Por lo anterior, el componente incluyó el fortalecimiento institucional enfocado en condiciones revisadas de préstamos financieros que garantizan tasas de interés reales distintas de cero, mejorar la focalización de estudiantes de bajos y medianos ingresos, además de actualización tecnológica y asistencia técnica para mejorar las prácticas financieras y contables. De esta manera, el ICEES solicitó un compromiso del gobierno del estado de Sonora para mantener el financiamiento a lo largo de la implementación del proyecto.

En lo que concierne a los retos a futuro del ICEES, el panorama mejora, ya que la transición de este sistema de créditos a otras fuentes de financiamiento fue facilitada por el apoyo que recibió del gobierno del estado de Sonora debido a que este último duplicó su presupuesto anual de inversión para el proyecto; esto permitió que el ICEES continuara prestando y sirviendo los pagos de préstamos al BM y a BANOBRAS. En 2004, el número de estudiantes financiados fue de 12 899 y se redujo a 11 665 en 2005, debido a que el ICEES se centró más en mejorar las tasas de reembolso (BM, 2007, p. 14).

Para que el componente A y B se pudieran terminar en forma, hubo prórroga y de esta manera el componente B se finalizó el 31 diciembre de 2006 y el componente A, el 31 de diciembre de 2005. De acuerdo con el informe del BM (2007, p. 11), las justificaciones para dicha prórroga fueron: 1) un año demora en la efectividad; 2) sobreestimación en el Documento de Evaluación del Proyecto (PAD, por sus siglas en inglés) de la tasa requerida para la expansión de los préstamos estudiantiles; 3) la necesidad de tiempo para que las SOFES creen un historial financiero y, por lo tanto, aumentar la sostenibilidad financiera.

El área de Monitoreo y Evaluación (M&E) diseñó e implementó una serie de 36 indicadores que midieron el progreso y los resultados. En consecuencia, el ICEES fue la primera agencia estatal en utilizar el rendimiento de indicadores en el estado de Sonora y, junto con la SOFES, realizaron encuestas de usuario entre los beneficiados. Además, la evaluación de impacto fue rigurosa, se ocuparon varios estudios de rastreo y encuestas de usuarios para medir el impacto del proyecto en sus objetivos; esta evaluación examinó el efecto de los préstamos estudiantiles en los resultados del aprendizaje, el tiempo necesario para la concesión de títulos, la deserción y la equidad en la educación superior. El BM (2007, p. 13) señala que este fue el primer estudio riguroso sobre el impacto de préstamos estudiantiles para la región de América Latina y el Caribe.

Cada año, el BM (2007, p. 15) realizó auditorías de acuerdo con su política, en las cuales ni los auditores ni el Banco identificaron ningún problema importante que afectara el desempeño de la gestión financiera tanto para el ICEES como la SOFES, dado que ambas agencias implementaron todas las recomendaciones hechas por el Banco. Solo en 2004 el BM y los auditores llevaron a cabo una inspección minuciosa del sistema de gestión financiera de la SOFES debido a dudas sobre la confiabilidad de los datos financieros de la

agencia y, aunque concluyeron que el sistema tenía ciertas deficiencias, en 2006 se compró e implementó otro sistema para resolver el asunto.

Cabe destacar que, incluso BANOBRAS —como agente financiero y prestamista— cumplió con todas sus responsabilidades en materia de manejo financiero y aseguró, por ejemplo, el uso adecuado de la Cuenta Especial.

De acuerdo con el BM (2007, p. 15), el diseño general del proyecto que comprende la SOFES y el ICEES son una forma experimental, ya que se apoyó dos tipos diferentes de sistemas de préstamo dentro de un solo entorno nacional. Esto permitió al BM y al gobierno aprender lecciones que podrían ser de utilidad a otros proyectos a nivel nacional e internacional. Se resalta que el diseño del proyecto y las lecciones aprendidas sirvieron como un canal para el posicionamiento del BM como una institución de conocimiento en el área de préstamos estudiantiles.

A continuación, se muestran dos cuadros que resaltan los logros más importantes de la SOFES e ICEES respectivamente:

Cuadro 8. Resultados de la Sociedad de Fomento para la Educación Superior (SOFES).

El resultado es considerado **Satisfactorio**, debido a un incremento en el acceso a la educación superior para 27 000 estudiantes (105% de la meta inicial); además de un fuerte desarrollo institucional de SOFES.

Objetivo A: Mejorar el acceso a la educación superior, en particular para estudiantes académicamente calificados, pero con necesidades económicas.

Resultado: **Logrado**

SOFES brindó acceso a la educación superior a 27 000 estudiantes por encima de los 25 000 estudiantes previstos (105%).

De los estudiantes financiados, el 98% eran de familias de ingresos medios y bajos.

Objetivo B: Desarrollar instituciones de préstamos para estudiantes más eficaces y financieramente sostenibles.

Resultado: **Logrado**

Durante el proyecto, la SOFES mejoró sustancialmente su desempeño; por diseño, la institución vende los préstamos a sus universidades miembros.

SOFES cumplió con su objetivo predeterminado del 3%. La tasa de morosidad temporal mejoró desde un punto de referencia del 40% en 1998 al 7% en 2006, aunque aún no alcanza el objetivo del 3%.

En cuanto a la eficiencia de los costos de administración, la SOFES superó la meta: los costos administrativos ascendieron en 2006 al 1% del valor de la cartera y la meta fue del 2%.

SOFES tiene tasas de morosidad más bajas que otros sistemas de préstamos estudiantiles mexicanos y latinoamericanos. Incluso se destaca su desempeño a nivel internacional.

Características que distinguen a la SOFES

Es el único proyecto nacional de sistema de préstamos estudiantiles en México que ha demostrado ser capaz de manejar todas las etapas de un préstamo estudiantil.

Logró un buen historial, esto le permitirá a la SOFES mejorar aún más su situación financiera y, por lo tanto, su sostenibilidad en el futuro.

Obtuvo apoyo político entre las universidades participantes para trabajar juntas y este fue el camino seguido por un importante proveedor de préstamos estudiantiles de EE. UU. para lograr economías de escala.

Ha sido flexible para absorber más universidades.

Logró la identificación del producto, es decir, la gente sabe lo que es.

En general, SOFES se creó como una plataforma para la futura expansión de los préstamos estudiantiles en México y una de las mejores agencias de préstamos estudiantiles dentro de los países en desarrollo.

Fuente: Elaboración y traducción propia con información del Banco Mundial, 2007, p. 17.

Cuadro 9. Resultados del Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora (ICEES).

El resultado de ICEES es considerado **Moderadamente Satisfactorio** porque cumplió con las expectativas en términos de mejorar el acceso, sin embargo, se quedó corto en los objetivos institucionales.

Objetivo A: Mejorar el acceso a la educación superior, en particular para las estudiantes académicamente calificadas, pero con necesidades económicas.

Resultado: **Logrado parcialmente**

ICEES financió a 12 889 estudiantes, frente a los 21 000 establecidos como meta inicial.

El 75% de los beneficiarios de los créditos estudiantiles del ICEES eran estudiantes de familias de bajos recursos. Esto representa un logro del 99.6% del objetivo que fue del 75.3%.

Objetivo B: Desarrollar instituciones de préstamos para estudiantes más eficaces y financieramente sostenibles.

Resultado: **No logrado**

El subsidio implícito del sistema de préstamos de la agencia disminuyó marginalmente de 28.9% en 1997 a 25% en 2005. La meta era de 20%.

El factor de mejora fue la voluntad del ICEES de establecer y mantener un interés real positivo (promedio de 2.9% de 1998 a 2005).

Retos del ICEES

A pesar de las inversiones en tecnología y otras iniciativas, el ICEES no pudo reducir los costos operativos ni pudo reducir la tasa de incumplimiento de los objetivos.

Al final de la ejecución en 2005, los gastos de administración del ICEES ascendieron al 4.4% de la cartera (4.37% en 1998), cuando en el proyecto inicial se planteó que, para lograr la eficiencia administrativa, los gastos no debían ascender más allá del 1.3%.

La tasa de morosidad, definida como la parte de la cartera con más de tres años de atraso, era del 17%, mientras que la meta era del 12%.

A pesar de haber identificado la supuesta causa del incumplimiento ante la falta de pago, el ICEES y sus directivos no estaban a favor de tomar medidas más enérgicas para abordar este asunto, ya que la forma jurídica del instituto no permitía el uso de instrumentos como el buró de crédito.

Fuente: Elaboración y traducción propia con información del Banco Mundial, 2007, p. 18.

En los resultados que el BM (2007) presenta, se menciona que los principales beneficiarios de dicho financiamiento fueron los estudiantes matriculados en IES altamente calificados, pero con necesidades económicas. Los alumnos beneficiados fueron 38 695, lo que significa un 99% del total que se habían planteado como objetivo; de este porcentaje, el 45% provenía de familias de bajos ingresos, además, el proyecto benefició a dos organizaciones de crédito estudiantil, SOFES e ICEES, con lo cual indirectamente hubo benefició para las IES, cuya educación de los estudiantes fue financiada por el proyecto.

En cuestión de género, el proyecto ICEES apoyó a una mayor proporción de estudiantes mujeres con un 55%, cuando la matrícula promedio de estudiantes mujeres en Sonora es de 53%; por otro lado, un 47% de los préstamos de la SOFES fueron otorgados a mujeres. Lo anterior es resaltable, puesto que el proyecto no buscaba explícitamente aumentar la matrícula femenina en la educación superior en el país; además, al momento de la evaluación, la proporción de alumnas era del 48.6% y estaba en camino de cerrar la pequeña brecha de género en la matriculación (BM, 2007, p. 23).

Comentarios del gobierno de México.

Por su parte, el gobierno de México, mediante BANOBRAS, expresó sus opiniones respecto al proyecto en el mismo informe publicado por el BM en 2007. En estos comentarios señala su perspectiva, incomodidades y lecciones aprendidas a lo largo de los ocho años que duró el proyecto.

En primer lugar, BANOBRAS (BANOBRAS, 2007 en BM, 2007, p. 31) señaló que el instrumento financiero del Banco Mundial no fue el correcto para el tipo de proyecto que se implementó porque no permitía vincular las amortizaciones con los desembolsos provocando que la SOFES sufriera falta de liquidez durante la ejecución del proyecto. Esta lección aprendida y los nuevos productos del Banco Mundial permitirán disminuir este riesgo en futuras operaciones.

En esa misma línea, BANOBRAS (BANOBRAS, 2007 en BM, 2007, p. 31) señaló que el proyecto fue diseñado bajo una serie de restricciones institucionales que ya no aplican porque su diseño fue en 1998; en años posteriores el BM ha mejorado sustancialmente sus

productos para una mejor cobertura de diferentes riesgos asociados a los desfases en la colocación de subpréstamos y los mercados financieros.

Además, entre el período de implementación del proyecto 1998-2006, se han producido importantes avances a nivel mundial en materia de prácticas de gobierno corporativo, control de operaciones y tecnologías de la información, que para 2006 implicaron un diseño institucional diferente al que se propuso originalmente. Tanto el ICEES como la SOFES siguieron las normas establecidas por el Banco Mundial; así, el primero contrató un consultor siguiendo estas normas, mientras que SOFES adoptó procesos de contratación para la adquisición de bienes y un consultor de servicios siguiendo la misma línea.

BANOBRAS (BANOBRAS, 2007 en BM, 2007, p. 33) también reconoció que la buena coordinación entre todos los participantes del proyecto permitió llegar a acuerdos para coordinar la entrega oportuna de los trámites correspondientes que provocaran cancelaciones y, de esta manera, aprovechar tanto los recursos como la asistencia técnica que acompañan al préstamo. Durante las revisiones de cartera, el BM ha solicitado a México la descentralización de servicios de las oficinas federales, con el propósito de agilizar procesos como el desembolso a aplicaciones; BANOBRAS también hizo hincapié en que la entrega de documentos de préstamo a la oficina de representación en Washington debía acelerar su recepción.

Las políticas del BM (2007, p. 33) permitieron desembolsos para cubrir gastos realizados hasta tres meses después de la fecha de cierre del préstamo; sin embargo, el proceso presupuestario a nivel federal no es realizado en el ejercicio fiscal correspondiente al año, sino con medio año de antelación, lo cual imposibilitaba la incorporación de gastos en el año de ejecución. Para evitar esta falta de recursos presupuestados tanto para el agente fiscal como para las implicaciones en el informe de auditoría, BANOBRAS solicitó al Banco Mundial que hiciera los desembolsos en el mes de diciembre.

Cabe señalar que las nuevas operaciones del agente fiscal han facilitado el proceso presupuestario al ser considerados mandatos o fideicomisos; sin embargo, la situación antes mencionada continúa afectando las operaciones de las cuentas especiales. Por otro lado, las políticas del BM con respecto al tipo de cambio difieren de la legislación nacional porque le

permiten utilizar el tipo de cambio del mercado, mientras que la legislación nacional solo admite el tipo de cambio publicado por el Banco de México.

Al final de la ejecución del préstamo, el BM utilizó el tipo de cambio en el mercado y provocó un desfase entre los desembolsos de pasivos —BM y BANOBRAS— y desembolsos de activos —BANOBRAS y las agencias ejecutoras— (BANOBRAS, 2007 en BM, 2007, p. 33).

BANOBRAS (BANOBRAS, 2007 en BM, 2007, p. 34) mencionó que el BM debe familiarizarse con el proceso presupuestario mexicano para mejorar la implementación de nuevas operaciones porque es difícil cambiar el desembolso de recursos de un año de ejercicio fiscal a otro.

También hace énfasis en que este proyecto fue único debido a las agencias ejecutoras SOFES e ICEES y por el apoyo a la educación superior por parte del gobierno federal mexicano, tal y como lo demuestra la contratación de endeudamiento externo, el pago de la comisión de efectividad y los compromisos para que estudiantes de ingresos medios y bajos tuvieran acceso a una educación superior de calidad.

La coordinación dentro del equipo del proyecto hizo posible compartir experiencias durante su ejecución, como la metodología de evaluación socioeconómica para la selección de estudiantes que desarrolló SOFES y compartió con el ICEES. Además, están los aprendizajes del sistema operativo de la SOFES a través de una ventanilla establecida en cada una de las universidades socias para el otorgamiento de crédito y las medidas de control del ICEES para la recuperación de créditos, así como la creación de centros de clientes para prestatarios de créditos educativos, sistema de información, prórroga de la devolución a plazos, incentivos por pago oportuno, pago de intereses durante el estudio, cobranza extranjera, pagos en línea —internet—, pago automático, campaña informativa, entre otras (BANOBRAS, 2007 en BM, 2007, p. 34).

Lecciones aprendidas del proyecto SOFES-ICEES.

A continuación, se muestra un cuadro con las lecciones aprendidas que generó este primer proyecto realizado con un préstamo del Banco Mundial a México, específicamente para la ES:

Cuadro 10. Lecciones aprendidas del proyecto SOFES-ICEES.
Esta experiencia confirma las dificultades técnicas y políticas para establecer un sistema exitoso de préstamos para estudiantes.
El diseño de responsabilidades e incentivos es crucial para los préstamos estudiantiles dada su naturaleza a largo plazo.
Compartir el riesgo y los costos con las universidades es crucial.
Se requiere una inversión pública continua en préstamos para estudiantes.
Una asociación público-privada en préstamos estudiantiles es deseable, pero difícil cuando los riesgos financieros son inciertos.
Si bien el préstamo estudiantil es un instrumento de política de educación superior, también es un instrumento financiero y es necesaria la experiencia del sector bancario comercial.
La sostenibilidad a largo plazo de la tasa de interés es importante.
Se requiere financiación a largo plazo de los préstamos estudiantiles.
Hay que asegurar que las condiciones financieras de los activos y pasivos coincidan.
El miedo a endeudarse es un problema.
Fuente: Elaboración y traducción propia con información del Banco Mundial, 2007, pp. 29-30.

Con base en seis razones (BM, 2007, p. 26), los esfuerzos de supervisión del BM se califican como satisfactorios, las cuales son:

- 1) Supervisión a la orientación a resultados que involucre un enfoque consistente en el producto principal del proyecto, así como el riguroso estudio de impacto realizado durante su implementación.
- 2) El equipo de supervisión pudo crear una relación fuerte y cercana con el prestatario (BANOBRAS) y las agencias ejecutoras, lo que permitió un seguimiento efectivo y un aprendizaje para compartir las mejores prácticas en el campo de los préstamos estudiantiles.
- 3) El BM aseguró la continuidad del equipo de supervisión, además de la participación de consultores de alto nivel con amplia experiencia en préstamos estudiantiles.
- 4) El equipo brindó apoyo analítico, en particular al ICEES, para el diagnóstico de motivos sobre las tasas de morosidad medias-altas.
- 5) La supervisión bancaria tomó medidas para garantizar la responsabilidad cuando fuera necesario, por ejemplo, con una revisión profunda del sistema de gestión y los estados financieros de la SOFES.
- 6) El equipo ayudó a la SOFES en la transición de depender de la financiación del BM a nuevas fuentes de financiación, por ejemplo, organizando reuniones con inversores potenciales y compañías de préstamos estudiantiles de EE. UU., siendo un enlace con el gobierno federal y participando en la redacción de un folleto para inversores.

El desempeño del gobierno federal se considera satisfactorio debido a su estrecho seguimiento en la fase de preparación e implementación del proyecto de la SOFES; de acuerdo con el BM (2007, p. 27), la SHCP fue la dependencia federal involucrada en la preparación y supervisión del proyecto, lo cual garantizó el préstamo del Banco a BANOBRAS y, posteriormente, que este otorgara los préstamos a la SOFES y el ICEES. En particular, la SHCP alentó a las universidades para aumentar su compromiso con el proyecto; si bien esta intervención paralizó temporalmente los desembolsos, incrementó la sostenibilidad de las SOFES. Cabe mencionar que tanto la SEP como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) no tuvieron una participación significativa.

En esta misma línea, la participación del estado de Sonora ha sido satisfactoria, dado que el gobierno estatal ha apoyado política y financieramente al ICEES, y se comprometió a aportar anualmente la cantidad de \$18 millones de pesos, además, duplicó las inversiones en

2004 y 2005 para garantizar que el ICEES pudiera pagar el préstamo del Banco y continuar prestando a los estudiantes (BM, 2007, p. 27).

BANOBRAS fungió como prestatario, más no asumió el riesgo crediticio, ya que el gobierno federal garantizaba los reembolsos de las agencias ejecutoras. Por lo tanto, su papel fue más de agente financiero, lo que ejerció bien en el manejo de los fondos de reserva y la garantía, asegurando informes de desempeño trimestrales de SOFES e ICEES y ayudando a las agencias ejecutoras en adquisiciones y gestión financiera, y también organizando misiones de supervisión (BM, 2007, p. 27).

En resumen, según el BM (2007, p. 27), la colaboración que ha tenido juntamente con BANOBRAS, gobierno federal y las agencias ejecutoras SOFES e ICEES tuvo éxito, ya que se lograron alcanzar la mayoría de los objetivos de desarrollo del proyecto. El gran resultado de la SOFES fue un contrapeso ante el desempeño no alcanzado del ICEES. Tanto BANOBRAS como SOFES e ICEES han proporcionado constantemente al Banco la información sobre el desempeño del proyecto de manera completa y oportuna.

Dentro de los impactos que el proyecto tuvo en México a nivel nacional, los objetivos fueron muy relevantes debido a su enfoque, ya que buscó aumentar el número de graduados y mejorar la equidad en el acceso a la educación superior. La inscripción en la educación superior en el país estuvo 10 puntos porcentuales por debajo de lo esperado para un país con los ingresos de México; varios informes del BM han demostrado que la expansión de la educación superior en México era, y sigue siendo, un factor crítico para estimular el crecimiento económico y la competitividad (BM, 2007, p. 16).

El proyecto financió una expansión importante de los préstamos estudiantiles en México. En 1998 hubo 8 000 estudiantes que recibieron préstamos estudiantiles. Al cierre del proyecto en 2006, aproximadamente 47 600 estudiantes se beneficiaron de préstamos estudiantiles, de los cuales 38 600 (83%) fueron financiados por las instituciones apoyadas por el proyecto; de esta manera, este cuadruplicó directamente la disponibilidad de préstamos para estudiantes con apoyo público (BM, 2007, p. 19).

Un factor de suma importancia es que el proyecto (BM, 2007, p. 23) contribuyó significativamente a aumentar la aceptación en México de los préstamos estudiantiles como una forma de financiar la ES. Como lo demuestra el aumento de los préstamos estudiantiles de sistemas estatales, una mayor proporción de estudiantes y sus familias ahora consideran

aceptable el endeudamiento para la educación. Además, existe una mayor conciencia en los sectores público y privado sobre la viabilidad de compartir los costos de la educación superior a través de préstamos estudiantiles.

El proyecto ha impulsado el desarrollo de nuevos sistemas de préstamos estudiantiles en México. Otros estados mexicanos han seguido los pasos de Sonora y han establecido instituciones de préstamos estudiantiles durante el tiempo del proyecto, tales como Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Hidalgo, Tamaulipas y Quintana Roo (BM, 2007, p. 24).

Varias universidades no gubernamentales socias de SOFES mejoraron su gestión de programas de crédito en forma concurrente con la gestión minorista de los créditos de las SOFES. Por ejemplo, la Universidad Tecnológica de México (UNITEC) creó una empresa de recolección independiente para administrar su sistema de préstamos estudiantiles (BM, 2007, p. 24).

El proyecto fue fundamental para posicionar al Banco Mundial como una institución clave de conocimiento y financiamiento para estudiantes de educación superior en México. El gobierno mexicano y el Banco acordaron un proyecto de seguimiento aprobado en diciembre de 2005 (Banco Mundial, 2012). El diseño del nuevo proyecto se basó ampliamente en la experiencia acumulada en este y otros proyectos en la región latinoamericana.

Por último, el diseño del proyecto “Mejorando el Acceso a la Educación Superior de Colombia”, aprobado en diciembre de 2002 (Banco Mundial, 2012), se benefició de las primeras lecciones aprendidas de la experiencia de México.

En general, podemos decir que la colaboración en este primer proyecto hizo que la implementación de este fuese exitosa y tuviera una duración relativamente larga, además de que se construyeran las bases para que los estudiantes tuvieran más opciones en el momento de financiar su educación superior. Aunque a finales de este sexenio el BM aprobó otro proyecto en materia de ES presentado por México, al igual que el primer préstamo de este sector, la implementación se llevó a cabo en el sexenio posterior.

3.5 Felipe Calderón y la Alianza por la Calidad de la Educación: 2006-2012.

A pesar de la incertidumbre y la desilusión ocurrida con el gobierno de Vicente Fox ante una espera de democratización, el PAN llevó al poder a Felipe Calderón Hinojosa en 2006, aunque con un margen mínimo, sobre su oponente, el entonces perredista Andrés Manuel López Obrador. El inicio de su sexenio se vio marcado por la llamada *Operación Conjunta Michoacán* que fue una acción militar a gran escala que reunió a más de 5 000 soldados, marinos y policías federales con el objetivo de terminar con la organización criminal *la Familia Michoacana* (Meyer, 2015, p. 25). Con esta acción dejaba claro que la nombrada “Guerra contra el narcotráfico” sería la prioridad del sexenio, solo para que años más tarde se demostrara que, de lejos, se obtuvieron los resultados esperados y, por lo tanto, no fue nada fructífera.

En el sector educativo, dentro del Programa Sectorial de Educación 2007-2017, se plantearon objetivos para la ES como: fortalecer los procesos de habilitación y mejoramiento del personal académico; contribuir a extender y arraigar una cultura de la planeación, de la evaluación y de la mejora continua de la calidad educativa en las instituciones de educación superior tanto públicas como particulares; garantizar que los programas que ofrecen las instituciones de educación superior particulares reúnan los requisitos de calidad; favorecer la introducción de innovaciones en las prácticas pedagógicas; impulsar la internacionalización de la educación superior mexicana y de sus instituciones. También se plantea impulsar una distribución más equitativa de las oportunidades educativas, entre regiones, grupos sociales y étnicos, con perspectiva de género; aumentar la cobertura de la educación superior y diversificar la oferta educativa (SEP, 2007a).

Las estrategias de fomentar la operación de programas de apoyo y atención diferenciada a los estudiantes para favorecer su formación integral y mejorar su permanencia, egreso y titulación oportuna; favorecer la introducción de innovaciones en las prácticas pedagógicas; extender y profesionalizar la práctica de realizar estudios de oferta y demanda educativa y de seguimiento de egresados con propósitos de evaluación institucional y retroalimentación curricular; articular y consolidar el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación y sus organismos especializados; estas se plantearon como

algunas de las respuestas para el sector de la ES a las recomendaciones de la OCDE en su análisis al sistema educativo mexicano a la luz de PISA, publicado en 2006 (SEP, 2007b).

Para este sexenio, se observa que las relaciones con los organismos internacionales seguirían estrechándose más, ya que aceptan e integran recomendaciones para compartir agendas, por ejemplo, cuando la OCDE realizó su análisis y lo entregó en 2006, y la SEP integró al año siguiente dichas recomendaciones en el Programa Sectorial de Educación (PROSEDU), mismo que contenía la instrumentación de la política pública nacional en materia educativa de la administración de Felipe Calderón. De igual manera, es preciso resaltar la cooperación que mantienen con el BM al solicitar un segundo préstamo para la ES que es aprobado e implementado en conjunto con las consultorías y guías que el organismo otorga a México.

3.5.1 Segundo financiamiento para la ES del BM otorgado a México (2006-2012).

En noviembre de 2005, por medio de BANOBRAS, México envió una propuesta para un proyecto que apoyaría a los estudiantes de educación terciaria, el monto solicitado fue de \$180 millones de dólares. Como respuesta, el BM envió a México una reestructuración del “Proyecto de Asistencia para la Educación Terciaria”, en donde condicionó el proyecto a dos préstamos en lugar de uno. El primero por la cantidad de \$171 millones de dólares que se designaría para los componentes 1, 2 y 3 del proyecto; mientras que el segundo préstamo sería por la cantidad de \$9 millones de dólares y BANOBRAS sería el encargado de prestar esa misma cantidad al estado de Quintana Roo para financiar su programa de préstamos y lo que sería el componente 4 del proyecto (BM, 2010, p. 8).

En un contexto de competitividad económica, el BM (2012, p. 15) señala que, en este aspecto, México estaba decayendo a principios de la década de los 2000 y que, a pesar de estar dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), perdió su posición como segundo mayor socio comercial de EE. UU.; además, en 2004, México se desplazó al lugar 48 del 34 que había tenido en 1998 de un total de 104 países, lo anterior de acuerdo con el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (FEM).

En este mismo sentido, también el BM (2012, p. 15) hace mención a que una fuerza laboral es uno de los principales factores que contribuía a una mayor competitividad, sin

embargo, en el caso particular de México, la oferta de trabajadores con educación terciaria, es decir, con estudios de nivel universitario, se vio limitada por una serie de factores:

- 1) La matrícula en educación terciaria en México era baja, solo el 21% de la población de 18 a 24 años, en comparación con el 31% en otros países de ingresos medios.
- 2) Se consideró que el aumento de la financiación pública para ampliar la matrícula terciaria era insostenible e inequitativo a largo plazo.
- 3) Las inscripciones de matrícula en instituciones privadas de educación terciaria se vieron limitadas por el costo de matrícula que en promedio equivalía al 40% del ingreso familiar.
- 4) La disponibilidad de préstamos estudiantiles era baja, con una cobertura solo del 2%.
- 5) El acceso a la educación terciaria en México fue desigual, con menos del 2% de los jóvenes de 18 a 24 años del 20% más pobre asistiendo, en comparación con el 26% de los más ricos, por otro lado, de los jóvenes indígenas solo asistió el 3.5%.

Teniendo en cuenta estas observaciones, el BM (2012, p. 16) se planteó los siguientes objetivos para el proyecto:

Apoyar la estrategia del prestatario (BANOBRAS) para fomentar la expansión sostenible, equitativa y eficiente de la educación terciaria mediante el desarrollo de un sistema de asistencia a los estudiantes que consistió en préstamos para ellos, programas de becas, además de intervenciones compensatorias para estudiantes desfavorecidos, y apoyo a una política nacional de educación terciaria.

En esa misma línea, los resultados de dicho proyecto se verán reflejados mediante el aumento de número de graduados en la educación terciaria y una mejora en la equidad de la educación terciaria medida por un aumento en la proporción de jóvenes de 18 a 24 años en educación terciaria de hogares pertenecientes a los dos quintiles de ingresos más bajos (BM, 2012, p. 16).

A continuación, se describen de manera breve los tres componentes que conformaron el proyecto:

Cuadro 11. Componentes del proyecto de financiamiento para la Educación Terciaria (2006-2011).
Componente 1: Apoyo a PRONABES
Financiar el 58% de la participación federal (29% teniendo en cuenta la participación de los estados) del programa de becas PRONABES para estudiantes académicamente calificados que ingresan a IES públicas y que demuestran necesidad financiera. Para este componente se incluyó asistencia técnica, consultorías, costos operativos y coordinación de programas de becas a nivel estatal.
Componente 2: Apoyo a SEMS
Apoyar las actividades realizadas por la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) de la SEP para desarrollar y difundir una base de datos sobre las oportunidades del mercado laboral para la educación media superior y superior. Se buscaría fortalecer el Observatorio del Mercado Laboral, que ya había desarrollado la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).
Componente 3: Apoyo a sectores indígenas
Desarrollar y poner a prueba un programa de intervención temprana para alentar a los estudiantes talentosos de familias indígenas y de bajos ingresos que estaban recibiendo apoyo a través del programa Oportunidades (un programa de transferencias monetarias condicionadas) para completar la educación media superior y lograr ingresar a una IES. El componente incluyó el apoyo al Programa de Asistencia a Estudiantes Indígenas en Instituciones de Educación Superior (PAEIIES) existente. Las actividades incluyeron asistencia técnica a Unidades de Apoyo Académico ubicadas en Instituciones de Educación Terciaria y apoyo a coordinadores, tutores y otras actividades.
Fuente: Elaboración y traducción propia con información del Banco Mundial, 2012, p. 18.

Para la implementación del componente 1, Apoyo a PRONABES, el BM designó la cantidad de \$165.8 millones de dólares, la cual se vio reflejada en el número de becas que PRONABES otorgó a nivel federal y estatal de 44 422 —año escolar 2001-2002— a 161 787 becas antes del inicio del proyecto en 2006 y hasta 310 690 beneficiarios en el año escolar 2010-2011 (BM, 2012, p. 20).

Dentro de este mismo componente se encuentra el Desarrollo de un Marco Nacional de Regulación y Supervisión para el Programa Nacional de Ayuda Financiera que obtuvo su parte del financiamiento hasta 2009 y esto significó nuevos aportes al desarrollo e implementación del financiamiento y gestión estadística del PRONABES a través del Sistema de Información Gerencial que antes del proyecto no estaba tan avanzado, para dar

seguimiento, supervisar y mejorar la comunicación del PRONABES en su implementación a nivel estatal a través de su Coordinación Nacional (BM, 2012, p. 21).

Con el préstamo del BM, PRONABES diseñó en 2010 el subcomponente Sistema de Información Financiera para darle seguimiento al programa y fue puesto a prueba en 2011; con este nuevo sistema de gestión financiera ha mejorado la capacidad y la transparencia del proyecto. En esa misma línea, dicho sistema financiero facilitó un mejor flujo de información entre el Consejo Nacional de PRONABES (CNPRONABES), los estados y las universidades permitiendo, por ejemplo, verificar la entrega oportuna de becas a estudiantes (BM, 2012, p. 22).

Para el componente 2, Apoyo a SEMS, se tenía contemplado destinar presupuesto al subcomponente Promoción y Difusión de Información, el cual buscaba mejorar la información disponible para los jóvenes sobre las opciones vigentes en la educación superior. Además, contó con el apoyo de la Secretaria de Trabajo y Previsión Social para fortalecer el Observatorio del Mercado Laboral y, basado en este proyecto, la SEP creó el sitio web “Decide Tu Carrera”, ambos con el objetivo de aumentar la información para los jóvenes (BM, 2012, p. 22).

El segundo subcomponente, de acuerdo con el BM (2012, p. 22), fue Análisis, Marco Institucional y Marco Regulatorio que se vio afectado por el cambio de administración federal de 2006. A pesar de ello, en 2011, dicho proyecto apoyó una conferencia internacional sobre la viabilidad de desarrollar un sistema de préstamos estudiantiles para la educación terciaria que fue llamado *1er. Foro Internacional sobre Modelos de Crédito Educativo, Experiencias en su Diseño, Operación e Impacto*, llevado a cabo en Tijuana, en el norte de México. Lo anterior tuvo como objetivo proporcionar una base analítica a partir de la experiencia internacional para fortalecer la política de educación terciaria mediante la discusión de alternativas de financiamiento para este nivel educativo, también se incluyeron los pros y los contras de un programa de subvenciones reembolsables. Como uno de los resultados inmediatos, Nacional Financiera (NAFIN) amplió su presupuesto para préstamos universitarios y algunos estados buscaron reforzar sus agendas de préstamos estudiantiles y reorientar sus políticas educativas en conformidad con la experiencia internacional.

El tercer subcomponente fue Análisis, Marco Institucional y Evaluación de Programas de Atención Estudiantil. Para lograr este objetivo, el BM y el gobierno mexicano

acordaron realizar una evaluación de impacto del PRONABES; por dificultades metodológicas, el estudio no pudo ser completado antes del cierre del proyecto, sin embargo, el gobierno federal se comprometió a continuar y finalizar el estudio. Para ello, la SEP asignó presupuesto para un estudio de línea base y la Coordinación Nacional de PRONABES será la encargada de contratar una empresa que realice dicho estudio, además de obtener la evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (BM, 2012, p. 23).

El financiamiento al primer subcomponente del componente 3, referido a las Intervenciones Tempranas para Ayudar a Estudiantes Talentosos Desfavorecidos, por motivos de complicaciones entre el trabajo de las diferentes subsecretarías de la SEP, se otorgó hasta 2009 y con el propósito de realizar un estudio para alentar a los estudiantes de secundaria a continuar la educación terciaria. Este estudio fue realizado por la SEMS en noviembre de 2009, lo cual incluyó pruebas piloto y recopilación de datos para establecer una línea de base, además, se siguió una metodología experimental, en donde a un grupo de estudiantes de primer y quinto semestre se les proporcionó la información sobre los retornos a la educación media superior y superior, principalmente a través de un software interactivo computarizado.

Dicha muestra fue representativa a nivel nacional y regional. Aunque el seguimiento al estudio no pudo continuar hasta 2012 por cambios de administración en la SEMS, el BM designó un financiamiento de \$100 mil dólares para terminar el estudio y que se tuviera una estimación del impacto sobre la información de los retornos a la educación que tiene sobre las tasas de abandono escolar y la transición a la educación terciaria (BM, 2012, p. 23).

El BM (2012, p. 23) menciona que el segundo subcomponente fue la Ampliación del Programa de Atención a Estudiantes Indígenas, con este se apoyó a financiar el Programa de Apoyo a Estudiantes Indígenas en Instituciones de Educación Superior (PAEIIES) que fue creado originalmente en 2001 gracias a una donación de la Fundación Ford a ANUIES. Siguiendo las prácticas internacionales, el PAEIIES apoyó a las universidades para establecer Unidades de Apoyo Académico que brindaran apoyo académico y de otros ámbitos a estudiantes indígenas, incluyendo tutorías, consejería, soporte para aplicar a programas de ayuda financiera—incluyendo PRONABES— y orientación a nuevos estudiantes. Cabe resaltar que, por un atraso en el contrato entre SEP y ANUIES, la financiación a este proyecto

comenzó en 2009, más tarde de lo previsto, pero hasta ese año siguió recibiendo el apoyo de la Fundación Ford.

Para estas fechas, el PAEIIES informó que en su programa tenía a 9 600 estudiantes inscritos, por lo cual el financiamiento permitió seguir apoyando a dichos estudiantes y crecer el programa a 12 000 estudiantes.

Comentarios del gobierno de México.

Dentro del mismo informe publicado por el Banco Mundial (2012, p. 59), el gobierno de México dio a conocer su experiencia referente a este proyecto. Se menciona que el contrato con el BM fue firmado el 7 de abril y el préstamo tenía el propósito de financiar parcialmente al proyecto de la SEP, “Proyecto de Asistencia a Estudiante de Educación Superior” y que finalizaría en el año 2010.

Se menciona (Gobierno de México, 2012 en BM, 2012, p. 59) que el proyecto tuvo como objetivo:

Apoyar la estrategia del gobierno federal para fomentar la expansión sostenible, equitativa y eficiente de la educación superior, a través de ayuda a estudiantes por medio del desarrollo de un sistema coherente de asistencia educativa, consistente en programas de crédito educativo y de becas, intervenciones compensatorias para estudiantes en desventaja y apoyo a la política nacional de educación superior.

En este sentido, BANOBRAS fungió como agente financiera, a petición de la SEP, para gestionar el préstamo con el BM. Para ello, BANOBRAS capacitó al personal de la SEP — que actuó como agencia ejecutora— para que pudieran prepararse en cuanto al Plan de Adquisiciones (PA) y el Sistema de Ejecución de Plan de Adquisiciones (SEPA) pertenecientes al BM. Para apoyar en las labores de la auditoría anual del proyecto, BANOBRAS ayudó al Órgano Interno de Control (OIC) de la SEP, propiciándoles la

información requerida; estos reportes fueron entregados por BANOBRAS en tiempo y forma al BM. Siguiendo con la reportabilidad, BANOBRAS también solicitó a la SEP la elaboración de un “Plan del ejecutor para asegurar el mantenimiento futuro del proyecto”, mismo que entregó al BM seis meses antes del cierre del proyecto tal y como se había comprometido (Gobierno de México, 2012 en BM 2012, p. 56).

El Gobierno de México (Gobierno de México, 2012, en BM, 2012, p. 57) considera que entre la SEP y BANOBRAS se logró ejecutar el proyecto de manera satisfactoria y que, incluso, el BM lo consideraba así. Además, menciona que, en términos generales, el objetivo del proyecto se cumplió, pues las becas fueron en aumento y pasaron de 161 787 beneficiarios en el ciclo escolar 2005-2006 al inicio del proyecto, a 320 828 durante el ciclo escolar 2011-2012 al final de este.

Cabe destacar el financiamiento que la SEP destinó al programa de la ANUIES, el PAEIIES, con el cual se apoyó a un número considerable de estudiantes indígenas y, aunque, inició tardíamente en 2009, el programa se expandió de 9 000 estudiantes apoyados a 12 000 en 2011.

De la misma manera, el Gobierno de México (Gobierno de México, 2012 en BM 2012, p. 57) señala que el desempeño del BM no fue el mejor de todos debido a que hubo retrasos en la gestión de los procesos de licitaciones, contratación de especialistas, empresas consultoras, entre otras. Además, el BM no realizó a tiempo las gestiones para otorgar la última parte del préstamo, ante esto, el OIC de la SEP estuvo al pendiente de los resultados de este inconveniente.

El Gobierno de México (Gobierno de México, 2012 en BM, 2012 p. 58) celebra el papel de BANOBRAS como agente financiero y resalta su desempeño y apoyo como intermediario entre la agencia ejecutora que fue la SEP y el BM. Además, se encargó de reportar los progresos del proyecto a la Unidad de Asuntos Internacionales de la SHCP. Asimismo, esta experiencia significó para BANOBRAS un reto que asumió con una gran responsabilidad institucional y que sumaría a su experiencia internacional como gestor de proyectos trascendentales en el país.

A manera de conclusión, el Gobierno de México (Gobierno de México, 2012 en BM 2012, p. 58) hace hincapié en que la experiencia con este proyecto es un ejemplo de que las

colaboraciones entre la SHCP de México y el BM son fructíferas y que abren paso para futuras operaciones en materia de Educación Superior.

Lecciones aprendidas del proyecto.

Cuadro 12 Lecciones aprendidas del Proyecto de Asistencia a Estudiante de Educación Superior.
<p>El proyecto era excesivamente complejo tanto en su actividad como en su estructura de gestión, en particular, abarcando actividades que estaban fuera del control e influencia del gestor del proyecto.</p>
<p>Para un proyecto complejo, es importante abordar las cuestiones legales durante su preparación. De esta manera, la implementación habría sido más fluida y oportuna si las versiones convenidas del acuerdo de donación entre la SEP-ANUIES y el acuerdo de préstamo entre BANOBRAS e ICEEQROO hubieran estado listas al momento de la negociación del proyecto.</p>
<p>En un país de ingresos medios como México, no es posible aislar un proyecto financiado por el BM del programa gubernamental más amplio y complejo. En el caso de este proyecto, a medida que se expandió el tamaño del programa PRONABES, la reestructuración del proyecto podría haber incluido una revisión en el plan de financiamiento para incluir todo el financiamiento del gobierno a PRONABES. Sin embargo, el impacto del proyecto fue más allá de los recursos, ya que la asistencia técnica influyó en todas las operaciones del PRONABES y no solo en las financiadas por el proyecto.</p>
<p>Es importante asegurarse de que el diseño e implementación estén alineados con la capacidad de la agencia implementadora. Cuando la capacidad sea insuficiente, se debe realizar un esfuerzo concertado en el primer año de implementación del proyecto para fortalecer a los sistemas de información de gestión, perfeccionar los indicadores de seguimiento y determinar la metodología para evaluarlos. Para este proyecto hubo problemas con respecto a la precisión y confiabilidad de los datos que no se abordaron en una etapa temprana durante la implementación de este.</p>
<p>Es necesario tener precauciones que minimicen el impacto en los proyectos debido a los cambios en la administración —como sucedió con este proyecto en 2006—, ya que, regularmente, hay cambios que están fuera del alcance del poder ejecutivo y, en lugar de garantizar que los proyectos sean efectivos antes de que una nueva administración asuma el cargo sin prestar atención a las medidas de mitigación de riesgos, el diseño e implementación del proyecto deben anticipar y mitigar las interrupciones que son inevitables en un cambio de gobierno.</p>
<p>Fuente: Elaboración y traducción propia con información del Banco Mundial, 2012, p. 39.</p>

Parte de las lecciones aprendidas también surgieron en el marco de colaboración entre el BM y el gobierno mexicano, por ello, desde una perspectiva predominante del Banco, se señalan factores y causas que ayudaron a llevar a cabo el proyecto, así como otros que lo retrasaron e incluso imposibilitaron la ejecución de algunos componentes planeados en el proyecto inicial, como fue el caso del componente 4, destinado a un programa de préstamos para el estado de Quintana Roo.

Los desembolsos bajo el PAEIIES fueron lentos, lo que reflejó las incertidumbres tanto del BM como de la SEP y la ANUIES con respecto a los arreglos de los desembolsos, así como las debilidades de esta última para manejar la gran cantidad del financiamiento, alrededor del 75% de los recursos del préstamo destinados a ANUIES que se desembolsaron en los últimos seis meses de implementación del proyecto (BM, 2012, p. 23).

Es relevante mencionar que hubo varios factores que contribuyeron a la imposibilidad de implementar el Componente 4, denominado Apoyo a los Programas de Préstamos Estudiantiles a Nivel Estatal y el componente 5, Promoción de Inversiones Privadas en Préstamos Estudiantiles. Entre dichos factores se incluyen el cambio de administración estatal en Quintana Roo, lo cual llevó a su legislatura a reexaminar los términos financieros y legales del préstamo y modificar el decreto de deuda del proyecto de una manera inaceptable para BANOBRAS. Por lo tanto, este no pudo llegar a un acuerdo con las autoridades del estado de Quintana Roo sobre los términos legales y financieros de los recursos del préstamo, y entonces ningún otro estado expresó interés en el programa. Por otro lado, a nivel federal, el gobierno decidió posponer la introducción de los préstamos estudiantiles y la crisis económica redujo aún más el interés en estos programas tanto a nivel federal como estatal (BM, 2012, p. 23).

En cuanto a reportabilidad, los datos informados por ANUIES, por lo general, eran inconsistentes debido a la rotación continua del personal del PAEIIES y, en ocasiones, los datos informados por las universidades resultaban incongruentes. ANUIES mejoró gradualmente la calidad de su reportabilidad y aumentó sus informes una vez que los recursos del proyecto estuvieron disponibles (BM, 2012, p. 26).

La eficiencia terminal de los beneficiarios del PRONABES resultó particularmente difícil de medir, ya que requiere el seguimiento de los estudiantes del programa durante los

cinco años de estudio hasta la obtención del título y la recopilación de datos solo ha estado disponible a nivel nacional desde el año escolar 2009-2010.

La implementación del IPDP a través del proyecto fue deficiente hasta las etapas posteriores de la implementación porque los fondos del proyecto tardaron en llegar a ANUIES para el subcomponente Ampliación del Programa de Atención a Estudiantes Indígenas. El principal impedimento fue el retraso en la firma del acuerdo para transferir los recursos del préstamo de la SEP a la ANUIES y de ahí para el PAEIIES en forma de donación. A pesar de que el BM (2012, p. 27) continuó subrayando en su diálogo con sus contrapartes la urgente necesidad de proceder con este componente, la demora reflejó las complejidades legales y administrativas de México que estaban más allá del alcance del BM, fue así como la ANUIES no recibió fondos para el proyecto hasta finales de 2009, aproximadamente tres años después de la efectividad del préstamo.

Con la capacitación y el apoyo de BANOBRAS y los especialistas del BM a la SEP y a PRONABES, el préstamo se realizó de acuerdo con las políticas del Banco, aunque a veces con demoras, por una variedad de razones, incluidas los retrasos en la actualización de los planes de adquisiciones y las estrictas presentaciones por parte de la agencia ejecutora y las consultas desde el BM. Cabe mencionar que hubo problemas constantes de gestión financiera a lo largo de la implementación del proyecto, por ejemplo, auditorías calificadas del uso de los fondos del préstamo, presentación lenta de solicitudes de desembolso, informes de gestión financiera retrasados y la necesidad de reclasificación de algunas declaraciones de gastos (BM, 2012, p. 29).

La falta de familiaridad con las políticas de gestión financiera del BM fue un factor que contribuyó a los problemas de gestión financiera, por ello, desde un inicio se reconoció la necesidad de capacitación para fortalecer la capacidad del PRONABES en este aspecto. En junio de 2007, el BM (2012, p. 28) proporcionó capacitación en gestión financiera, adquisiciones y desembolsos del BM. Luego de una supervisión de gestión financiera, se acordó un plan de acción para abordar las preocupaciones persistentes sobre las debilidades en dicho rubro, incluidas las brechas en el mantenimiento de registros, la falta de datos oportunos y confiables, y una auditoría externa desfavorable de la gestión de la subvención de preparación del proyecto. Con el apoyo de especialistas del BM y de BANOBRAS, el plan de acción se implementó en mayo de 2010.

En 2010, la reestructuración del proyecto llevada a cabo en marzo del mismo año respondió al enfoque cambiante del gobierno para el financiamiento de la Educación Superior que se centró en apoyar las becas e inició, en gran medida, la exploración de préstamos estudiantiles, además de un esquema de subvenciones reembolsables en suspenso durante la recesión económica y la falta de acuerdo con el estado de Quintana Roo en su programa de préstamos. El gobierno federal comenzó la planeación e introducción de un programa federal de préstamos para estudiantes. En esa misma línea, el diseño original del proyecto de Apoyo a la Educación Terciaria incorporó programas de subvenciones y préstamos a mediano y largo plazo para fomentar la expansión sostenible, equitativa y eficiente de la educación terciaria.

PRONABES ejecutó su presupuesto en constante aumento de manera oportuna. De esta forma, asignó becas de acuerdo con la distribución de los niveles de ingresos de los hogares, también logró sus objetivos con respecto a la participación de estudiantes indígenas y beneficiarios del programa Oportunidades. Además, realizó mejoras que redujeron los costos de transacción, aclaró la división del trabajo entre los niveles federal y estatal, y fortaleció los controles internos (BM, 2012, p. 38).

El BM (2012, p. 39) considera que BANOBRAS tuvo un buen desempeño en su papel como agente fiduciario del préstamo al gobierno. Haciendo referencia al préstamo separado de \$9 millones de dólares que el BM le ofreció con el fin de apoyar los programas estatales de préstamos para estudiantes, BANOBRAS podría haber sido capaz de optimizar su desempeño mejorando las comunicaciones con Quintana Roo y otros estados para atender sus inquietudes. Esta es una deficiencia moderada; llegar a un acuerdo con cualquier estado era responsabilidad de BANOBRAS, pero otros factores, incluida la recesión económica y los cambios de gobierno a nivel estatal, también contribuyeron al resultado.

Para concluir, no se pueden dejar de lado las importantes contribuciones a la política y al financiamiento de la educación terciaria en México, centrándose en ampliar y mejorar el programa de becas PRONABES, así como otro tipo de apoyo a los estudiantes de educación terciaria (BM, 2012, p. 20).

Con el financiamiento se apoyó (BM, 2012, p. 32) la sostenibilidad financiera y política del PRONABES y también el de las Unidades de Apoyo Académico sustentadas por el PAEIIES. Lo anterior se ve reflejado en un contexto más amplio de un compromiso con la

expansión sostenible de la educación terciaria como se observa en la duplicación del presupuesto total para la educación terciaria de \$43 200 millones de pesos a \$80 900 millones de pesos entre 2006 y 2011.

Durante la ejecución del proyecto, hubo un aumento importante en el apoyo del gobierno federal para el PRONABES, este fue alrededor de \$248 millones de pesos en 2001 a \$849.8 millones de pesos en 2006 —primer año del proyecto— a \$1 600 millones de pesos en 2011. Para el gobierno federal, esto representa un cambio importante hacia el financiamiento del lado de la demanda que aumentó de menos del 0.1% del gasto público en educación terciaria en 2001 a 3.6% en 2006 y 4.6% en 2010. Cabe mencionar que el PRONABES fue uno de los pocos programas federales que experimentó un aumento de fondos durante la crisis financiera (BM, 2012, p. 32).

El BM (2012, p. 27) menciona que la juventud indígena en México enfrentaba una serie de desventajas, entre ellas ingresos más bajos, preparación académica deficiente e información limitada. El Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (IPDP, por sus siglas en inglés) buscó abordar estas desventajas dirigiendo la asistencia financiera a los estudiantes indígenas y brindándoles asistencia no financiera, como tutoría, educación para la salud, la vida familiar, apoyo académico, cursos de recuperación y coordinadores en instituciones para estudiantes indígenas con el objetivo de elevar la tasa de retención y su nivel de rendimiento académico, para lograr esto, el programa PAEIIES iba a ser el principal canal para esta ayuda.

El aumento en el número de graduados de educación terciaria en México fue creciente, ya que pasó de 359 635 en el año escolar 2004-2005 a 475 584 en 2010-2011, casi alcanzando la meta de 478 000. La proporción de estudiantes de 18 a 24 años matriculados en educación terciaria de hogares clasificados en los dos quintiles más bajos de la distribución del ingreso también aumentaron sustancialmente, desde la línea de base revisada informalmente de 10% en el ciclo 2004-2005 a casi 21% en 2010-2011, superando ligeramente el objetivo de fin de proyecto que fue de 20%. El número total de beneficiarios del PRONABES aumentó considerablemente de 137 852 en 2004-2005 a 320 828 en 2011-2012 (BM, 2012, p. 31).

El proyecto contribuyó a la expansión equitativa de la educación terciaria financiando aproximadamente 390 000 becas de PRONABES y apoyando a todos los estudiantes de este programa a través de mejoras en los criterios de focalización y el cuestionario de solicitud

para la beca. A partir de 2007, se revisaron los criterios de focalización para dar prioridad a los beneficiarios de Oportunidades y estudiantes indígenas.

Desde 2009, todos los solicitantes de PRONABES debían completar el cuestionario en línea que solicita información sobre la familia y los antecedentes socioeconómicos de un solicitante para determinar la elegibilidad y comprender mejor al grupo de solicitantes. PRONABES también ha mejorado la difusión de las convocatorias para llegar a los estudiantes más necesitados. Estos cambios se acordaron durante sus Reuniones Anuales que congregaron a funcionarios federales y estatales que administran el programa de becas en conjunto con especialistas técnicos y representantes de otros programas, por ejemplo, Oportunidades (BM, 2012, p. 31).

A través de su apoyo a las becas PRONABES y al PAEIIES, el BM (2012, p. 32) contribuyó a aumentar el número de estudiantes de educación superior que ingresan y permanecen en la universidad hasta el final de su programa de estudios. Según la Coordinación Nacional de PRONABES, el programa apoyó para el ciclo 2009-2010 y 2010-2011 el 15.8% y el 16%, respectivamente, del número total de estudiantes en transición de la educación media superior a la educación terciaria pública y el 24% del número total de graduados de la educación terciaria pública en el mismo año; también se financiaron mejoras que ayudaron a PRONABES a mantener los costos administrativos en menos del 1% del presupuesto para sus becas.

Durante las misiones de supervisión y en el informe final de ANUIES, se reveló que PAEIIES jugó un papel importante para ayudar a los estudiantes a adaptarse y permanecer en la universidad. El cambio en la tasa de retención de estudiantes matriculados en PAEIIES aumentó de un 10% estimado en 2005-2006 a un 20% en 2010-2011, lo cual es un aumento significativo, aunque por debajo del objetivo del 25%. El promedio de los estudiantes indígenas en PAEIIES se redujo en -0.1, una disminución que no alcanzó el objetivo ajustado al final del proyecto de una mejora de 0.3 puntos (BM, 2012, p. 31).

Además de las becas, el proyecto (BM, 2012, p. 31) contribuyó a una expansión eficiente de la educación terciaria a través de su apoyo al PAEIIES, el número de instituciones de este nivel educativo que participan aumentó de 16 a 24 y la cantidad de estudiantes terciarios indígenas que se benefician del programa PAEIIES creció a casi 12 000

en el ciclo 2010-2011; siete de las ocho universidades adicionales que participaron en el PAEIIES contaban con una alta población indígena.

Es evidente que son varios los actores estatales del gobierno mexicano que participan en los proyectos con el BM. Si bien es cierto que, aunque la SEP solicite participar en proyectos específicos con el BM, dicha secretaria debe trabajar en conjunto con BANOBRAS, ya que este último es el encargado de gestionar con el Banco los préstamos -de acuerdo con los criterios del organismo internacional-, las reestructuraciones de proyectos, envió de avances y requerimientos, así como la elaboración de un reporte de resultados de los proyectos por parte del gobierno mexicano. A su vez, la SEP se encarga de ejecutar los proyectos y, con asistencia de BANOBRAS, de administrar las cantidades designadas a cada componente del proyecto. Por otro lado, el BM se mantiene altamente activo en todos los proyectos, realizando evaluaciones, proporcionando consultorías especializadas y reestructuraciones que le parezcan convenientes.

Con lo anterior, se describe la participación conjunta dentro de la gobernanza global y como se da la interacción entre actores estatales con un organismo internacional y el alcance que sus agendas y cooperaciones en común pueden llegar a tener al impactar, transformar y cambiar a un sector o tema en específico dentro de un país.

Con estos proyectos colaborativos entre México y el BM, podemos inferir que los préstamos han presentado resultados tangibles para la ES del país que, a pesar de las diferencias que puedan existir entre las dependencias mexicanas y el BM, se han podido llevar a cabo proyectos con impactos positivos a nivel nacional, además de abrir las puertas a futuras colaboraciones, en aras de que el país tenga competitividad en un contexto internacional.

Consideraciones finales

En la presente investigación se tuvo como objetivo conocer la influencia que tuvo el Banco Mundial en su relación con México en el ámbito de la Educación Superior, específicamente a finales del mandato de Ernesto Zedillo, y en los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón, comprendiendo el periodo de 1998-2012. En ese sentido, la pregunta principal que se buscó responder fue: ¿Cuál es la relación que mantiene el Banco Mundial con México, y los alcances que este organismo tiene en la educación superior durante el periodo 1988-2012?

La hipótesis que se busca sustentar en los tres capítulos de esta tesis es que la relación de México con el Banco Mundial es cercana y desde finales de los años noventa, inició proyectos más fuertes en materia de Educación Superior con préstamos del organismo multilateral. Teniendo en cuenta esto, podemos vincular la relación del Estado mexicano con el Banco Mundial y como este último, en cierta medida, condiciona las políticas educativas a nivel nacional, también es impulsor de algunas reformas a la ES y otros proyectos que se han recomendado desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, e implementado durante el gobierno de Ernesto Zedillo hasta la primera década del siglo XXI, durante el gobierno de Felipe Calderón.

Para poder explicar en qué contexto dentro de las Relaciones Internacionales se da esta relación de México con el Banco Mundial, se utilizó la teoría de la Gobernanza Global, misma en la que se aborda como a través de ella, se pueden lograr relaciones estrechas de cooperación, en este caso de un Estado y un organismo de alcance internacional como el BM y hacer compatible una agenda que vaya con los objetivos y metas de ambos actores en un ámbito en específico, como en este caso, en la Educación Superior. Cabe resaltar que se entiende a la gobernanza global como un conjunto complejo de diferentes actividades y procesos que organizan las relaciones internacionales y que abarcan a diversos actores políticos; esto lo convierte en una orientación central dentro de la práctica de las relaciones internacionales y abarca organizaciones internacionales, economía, regímenes, seguridad y derecho.

En esta explicación, en el primer capítulo se mencionó en que consiste la Gobernanza Global, sus principales actores y alcances. Dentro de los mismos, tenemos a Organizaciones

Intergubernamentales, como la ONU, misma que también funciona como un mecanismo institucionalizado que marcan las directrices que llevarán las agendas en diversos países; además dentro de estos actores se encuentran los movimientos sociales con temáticas de lucha tan importantes como la protección del medio ambiente, los derechos humanos, procuración de justicia, feminismos, cuya importancia crece cuando estos, a su vez se convierten, de forma estructurada en Organizaciones de Movimientos Transnacionales (TSMO, por sus siglas en inglés) con demandas pertenecientes a la agenda global y con representaciones en varios países en donde su misión es promover acciones explícitas de cambio social, además de impulsar el apoyo en torno a problemas que trascienden en los contextos nacionales.

No se pueden dejar de lado las micro y macro regiones, que se extienden de manera trasfronteriza y ambos casos comparten el proceso de gobernanza en el momento que se buscan extender de manera transnacional, y formar un sistema económico regional y volviéndose un mecanismo de control dentro de la política mundial. Tenemos el claro ejemplo de la Unión Europea como una macro región institucionalizada, que no solo comparte una divisa, sino esta estrechamente vinculada en aspectos políticos, socioculturales, económicos, de seguridad, lo anterior con el objetivo de ser un instrumento que rige a sus países miembros y que promueva la cohesión y la resolución de conflictos.

Dentro de la amplia convergencia de actores de la gobernanza global, también se encuentran los regímenes internacionales que procuran la interacción de actores gubernamentales con los no gubernamentales y que enfrentan problemas en común, es gracias a esta colaboración que se logra la institucionalización en la forma de una organización de tipo intergubernamental, estos regímenes pueden ser patrocinados tanto como por organizaciones gubernamentales, como por los no gubernamentales. Un ejemplo de ello fue el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que se transformó en la OMC.

No se podía dejar de lado la parte crítica hacia la gobernanza global, por ejemplo, está la expansión de las Organizaciones Criminales Transnacionales, mismas que, en un contexto de internacionalización han podido consolidarse, al grado de incluso, funcionar como una empresa transnacional y en las cuales, ni un Estado o actor no estatal puede influir directamente. López-Vallejo (2013, p. 25) también hace mención sobre una cuestión negativa

de la gobernanza es precisamente la imposición de ciertas agendas por parte de los llamados países industrializados, y como estos dictan la línea que deberán seguir otros países que busquen financiamientos de las organizaciones internacionales para temas de vanguardia que, en determinado momento, son considerados como prioritarios.

Es cierto que, gracias a la globalización como proceso de liberalización de actividades sin fronteras y, por ende, con alcance internacional, y también a los diferentes mecanismos de control, que la gobernanza global se encuentra en constante movimiento en un entorno en donde se da la cooperación en diferentes ámbitos y se abordan agendas en común.

En este mismo sentido, es que se da la colaboración entre la SEP -con gestiones muy precisas de BANOBRAS- y el Banco, para la implementación de proyectos, como ya menciones, en el ámbito educativo superior, y así se crea la interacción en entre las agencias federales de un gobierno con un organismo de alcance internacional.

Para el segundo capítulo, se exploraron cuatro *Documentos de Trabajo Sectorial* enfocados en educación y un estudio especializado en ES publicados por el BM entre 1970 y 1995. Por la información de relevancia y específica de la ES mexicana y para una mejor comprensión de esta, también se incluye informe de la OCDE de 1997. A continuación, se enlistan los documentos revisados:

- 1) *Documento de Trabajo Sectorial* sobre Educación de 1971
- 2) *Documento de Trabajo Sectorial* sobre Educación de 1974
- 3) *Documento de Trabajo Sectorial* sobre Educación de 1980
- 4) *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo: Opciones de política* de 1986.
- 5) *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Especializado Educación Superior y publicado en 1995.
- 6) *Informe de la OCDE sobre el ámbito educativo superior de México 1997*.

En los mencionados documentos, se explica la visión del BM sobre la educación en general. Primero, en la década de los setenta que este organismo le da prioridad al nivel educativo básico y comienza a otorgar créditos a varios países. Poco a poco, con el pasar de los años, la ES se va tornando cada vez más importante dentro de la agenda del BM. En su primer *Documento de Trabajo Sectorial* sobre Educación de 1971, mencionan que el Banco ha ido adaptando sus procedimientos y criterios de acuerdo con las necesidades que ha ido

experimentando en los pocos años que llevaba otorgando financiamientos para la educación, además de que, se comprometía a evaluar, supervisar y ofrecer apoyo técnico para los proyectos cuando el país así lo solicitara.

Ya en el segundo *Documento de Trabajo Sectorial* sobre Educación de 1974, el BM hace énfasis en que la educación debe contribuir al desarrollo de los sectores rurales y adaptarse a otros nuevos sectores, teniendo en cuenta que, desde la visión del Banco, la educación es una necesidad social, pero, sobre todo, económica. Es en este documento, en donde, por primera vez, plantea las reformas educativas, argumentando que, con nuevas políticas educativas se dan cambios importantes en la organización y estructura de los sistemas educativos; y que, precisamente las reformas son el alcance de los cambios sobre la base de una evaluación realista en la preparación de un país.

También resulta quizá un poco irónico que, en este documento se mencione que quienes tienen un mayor acceso a la educación superior son los estudiantes con ingresos medios y altos, a la par que se dice que un tema crítico es que el gasto de la educación recaiga tanto sobre las finanzas públicas y que se debería abrir la posibilidad a otras fuentes de ingresos más allá de los presupuestos proporcionados por los gobiernos.

Por otro lado, como era de esperarse, el BM señala que, como institución prestataria espera ser parte del proceso de implementación de los proyectos, esto a través de definir ciertas políticas, estrategias y por supuesto, la evaluación de proyecto. También menciona que todo esto se llevará a cabo mientras mantiene diálogos con sus países miembros, pues considera que, con su experiencia en este tipo de financiamientos, conocimientos y resultados en otros países, se puede proporcionar un asesoramiento mejor para los países.

En el tercer *Documento de Trabajo Sectorial* sobre Educación de 1980, el Banco señaló que, para los próximos años buscaría alentar que los sistemas de gestión universitaria mejoren su eficacia y sean integrales, contemplando aspectos como el desarrollo organizacional, gestión del tiempo, organización y mejoras en instalaciones físicas, así como la capacitación del personal docente a través de centros de gestión educativa especializada.

También da a conocer su visión de que la educación deberá ser esa fuerza que acelere el desarrollo y que su papel es preparar y capacitar a trabajadores calificados en todos los niveles para gestionar capital, tecnología, servicios y administración en cada sector de la economía. A la par, afirma que su objetivo es llevar a sus países miembros el desarrollo de

sus recursos humanos y que su propósito es convertirse en la fuente preferida que otorgara financiamientos a grandes proyectos y, para ello, mencionó que era necesario comenzar algunos de estos con una fase introductoria antes de replicarlos a gran escala para determinar los factores de costo, adaptar los planes de estudios, evaluar la capacitación del personal y mejorar el diseño del proyecto; además reconoce que una mejor propuesta educativa puede ser relativamente nueva en un país, por lo que, en algunos casos, podría ser necesario probar y experimentar localmente con varias posibilidades antes de su adopción en una escala mayor.

Con lo anterior, está claro que su visión de la educación está enfocada en el crecimiento económico, y que esa es una de sus principales misiones; además de que reconoce que en varios países no será tan sencillo la implementación de macroproyectos, y es que, simplemente como abordaremos más adelante, la visión de algunos países miembro con la visión del BM no es la misma.

En su publicación de 1986 *el financiamiento de la educación en los países en desarrollo: Opciones de política* vuelve nuevamente con su perspectiva respecto a que, en varios países en desarrollo, la educación es financiada por el gobierno y que hay que hacer algo al respecto.

Mencionó que casi todos los subsidios son otorgados a la educación superior y que están destinados a cubrir los costos directos de la educación como el sueldo de los docentes, equipo y mantenimiento de instalaciones, por lo que los estudiantes pagan derechos de matrícula y enseñanza a un costo muy bajo y en ocasiones, no hay pago. También consideró que una gran cantidad de estudiantes reciben becas para gastos de subsistencia y que estos, con frecuencia, exceden la suma necesaria para cubrir necesidades básicas.

Señaló que en la ES no existe un mercado de préstamos para la educación y que, solo pueden matricularse los estudiantes calificados que cuentan con los recursos necesarios para pagar la matrícula, de esta forma, si aquellos alumnos que se matriculan tienen menos motivación o son menos inteligentes que aquellos estudiantes con escasos recursos económicos, estamos hablando de una selección ineficaz, este tipo de discriminación persiste aun en los países en que las plazas son asignadas conforme a las calificaciones de las pruebas de ingreso.

Para ello tiene una serie de propuestas bastante polémicas para países como México (en donde la ES precisamente es financiada con recurso del erario), ya que, de manera contundente el BM propone para la educación superior la creación de un mercado de préstamos para la educación, juntamente con el otorgamiento de becas selectivas. De esta manera asegura que, es necesario que parte de la carga financiera pasara del Estado, a los beneficiarios directos, que son los alumnos y sus familias. El BM sugiere que, con la recuperación de los costos públicos de la ES, el Estado podrá reasignar el gasto público a niveles educativos de mayor rentabilidad social, como la educación básica. Además, apoya la expansión de las escuelas privadas y aquellas financiadas por las comunidades.

Aunque el BM menciona que saber que la implementación de estas políticas puede resultar ser complicada por motivos como que las escuelas privadas que agudicen las disensiones sociales o promover un mercado de préstamos en aquellos países con un sistema bancario comercial que no esté suficientemente desarrollado, no deja de incentivar que estas reformas se introduzcan de manera gradual. Lo anterior, pone en duda si, realmente el BM dimensiona lo que estos cambios significarían en países en donde la realidad política, social y económica es muy distinta y contraria a este tipo de propuestas.

Casi una década más tarde, en 1995, el BM publica su primer estudio especializado en ES, denominado *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. En dicho documento señaló que la ES se encontraba en una crisis y, mencionó causas como el uso deficiente de recursos, sobre todo en las universidades públicas; desempleo de los estudiantes graduados; y equidad, ya que seguía faltando el aumento en la matrícula de mujeres y otros grupos marginados.

Dentro de sus propuestas para contrarrestar dicha crisis, el BM nuevamente, para fortalecer su perspectiva, vuelve a reafirmar la relevancia que los alumnos deben participar en los gastos mediante el cobro de derechos de matrícula y la eliminación de los subsidios para los gastos no relacionados con la instrucción en las IES públicas; además de becas y apoyo financiero para estudiantes necesitados mediante un plan de préstamos fijos que los ayude a sufragar los gastos de la enseñanza superior, también mencionan la importancia de que los gobiernos presten apoyo con el fin de asegurar que los estudiantes con menos recursos académicos, pero que sean capaces, puedan seguir sus estudios superiores.

Con lo anterior, sin duda, se entiende que la visión del BM y la que tiene el gobierno mexicano, está muy lejos de ser la misma. Mientras que para el Banco, el aumento de costos de matrícula, planes de préstamos y, en general, que el Estado administre de otra forma la Educación Superior pública, esto es, que reciba ingresos para que pueda subsidiar otras actividades sin que el Estado necesariamente tenga que seguir apoyando con más financiamiento, esta sería, la única salida para elevar la calidad de la educación y brindar, desde su perspectiva, más oportunidades a grupos marginados y alumnos con recursos económicos limitados.

La visión que impera en México, desde hace décadas, es muy distinta, ya que es un país en el que se apoya altamente la gratuidad, y si del gobierno dependiera, es muy probable que no habría exámenes ni filtros de ingresos a las IES, además de que, la mayoría de IES pública cuenta con autonomía, por lo que manejan sus propios filtros de ingreso, administración de fondos, proyectos de investigación, cuerpo docente y cobro de matrículas, este último, generalmente es a muy bajo costo, pues casi todas las universidades, en ese sentido, comparten esa perspectivas del apoyo a la gratuidad de la educación y el otorgamientos de becas por excelencia académica, alto rendimiento deportivo, investigación y escasos recursos económicos.

Para complementar esta visión de los organismos internacionales, fue imprescindible incluir en el capítulo dos, el informe que la OCDE publicó en 1997 acerca de la situación de la ES mexicana. Dicho informe muestra de manera muy clara el estado en el que se encontraba la educación en la transición política de 1994 para el cambio de sexenio y hasta casi finales del gobierno de Ernesto Zedillo, poco antes de solicitar el primer crédito al Banco Mundial.

Señalan que, en esos años, la ES mexicana se encontraba en crisis, primero, de crecimiento por el aumento de matrícula que no podía pasar desapercibido, esto le concedió a la universidad nuevas funciones que cambiaron a profundidad por la evolución de la sociedad, las necesidades económicas, las perspectivas de empleo y la exigencia de ampliar su acceso. También se mencionó que la educación seguía siendo bastante académica y enciclopédica, con trabajos prácticos que sólo son una ilustración del curso más que una oportunidad de aprendizaje experimental o de contacto directo con problemas concretos.

Como no podía faltar el argumento del ámbito del financiamiento. La OCDE, también menciona que, como la educación superior es financiada básicamente por los poderes públicos y, por ende, por el conjunto de la población, esto trae que la desigualdad de acceso puede significar una injusticia financiera, además de reiterar -al igual que el BM- que los estudiantes deben pagar una cantidad mayor por la matrícula universitaria sobre todo si los ingresos familiares lo permiten.

Sin embargo, aun dentro de estas dos perspectivas opuestas, tanto el gobierno como el BM han logrado cooperar para llevar a cabo proyectos para la ES. En el capítulo 3 se describen los proyectos en los que el BM participó como prestatario del gobierno mexicano en los sexenios de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón en dos proyectos de gran relevancia para este sector educativo, pues significó la apertura del gobierno mexicano para seguir las recomendaciones del Banco Mundial en este sector educativo.

En el Plan Nacional de Desarrollo para el sexenio de Ernesto Zedillo, se notó que la Educación Superior tuvo un lugar restringido y, de acuerdo con los examinadores de la OCDE, el programa de trabajo que la SEP preparó solo es de carácter informativo y exhortativo, para este programa, colaboraron con algunos organismos como la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES).

A finales de este sexenio, el gobierno mexicano envió una solicitud al BM para la realización de un proyecto enfocado en materia de ES. Como era de esperarse en proyectos colaborativos con este organismo, este designó consultores y se basó en gran medida en las experiencias analíticas y operativas existentes, en particular de la estrategia de asistencia al país (Banco Mundial, 1995), la Estrategia de Educación Superior (1994).

En 1998, el BM otorgó un financiamiento por la cantidad de \$180.2 millones de dólares para un “Proyecto de financiamiento para la Educación Superior”; la implementación se llevaría a cabo en 9 años, de 1998 a 2006.

El BM (1998) mencionó que el objetivo de este proyecto fue apoyar al gobierno mexicano en la promoción de una mayor equidad y calidad en la preparación de los egresados universitarios. En este sentido, el proyecto se propuso apoyar el desarrollo de un crédito estudiantil (Sociedad de Fomento para la Educación Superior, SOFES) y apoyar el fortalecimiento del Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora (ICEES).

SOFES se concibió como una nueva organización de préstamos estudiantiles e incorporó varias innovaciones en el sistema de préstamos dentro de los países en desarrollo. Ejemplo de estas características cruciales, es que el BM le pidió a las universidades que administraran conjuntamente el programa de préstamo a través de una empresa de accionistas, similar a como se practica en los EE. UU; en esta misma línea, y en su etapa más avanzada de implementación, la SOFES se constituyó como un intermediario financiero y estaba sujeta a controles financieros periódicos e inspección de la entidad nacional de supervisión financiera, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Tanto el ICEES como la SOFES siguieron las normas establecidas por el Banco Mundial.

Para el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), se observa que las relaciones con los organismos internacionales seguirían estrechándose más, ya que aceptan e integran recomendaciones para compartir agendas, por ejemplo, cuando la OCDE realizó su análisis y lo entregó en 2006, y la SEP integró al año siguiente dichas recomendaciones en el PROSEDU. De igual manera, es preciso resaltar la cooperación que mantienen con el BM al solicitar un segundo préstamo para la ES que es aprobado e implementado en conjunto con las consultorías y guías que el organismo otorga a México.

En noviembre de 2005, por medio de BANOBRAS, México envió una propuesta para un proyecto que apoyaría a los estudiantes de educación terciaria, el monto solicitado fue de \$180 millones de dólares. Como respuesta, el BM envió a México una restructuración del “Proyecto de Asistencia para la Educación Terciaria”, en donde condicionó el proyecto a dos préstamos en lugar de uno. El primero por la cantidad de \$171 millones de dólares que se designaría para los componentes 1, 2 y 3 del proyecto; mientras que el segundo préstamo sería por la cantidad de \$9 millones de dólares y BANOBRAS sería el encargado de prestar esa misma cantidad al estado de Quintana Roo para financiar su programa de préstamos y lo que sería el componente 4 del proyecto (BM, 2010, p. 8). Este proyecto tuvo la misma duración que el sexenio.

Es de gran relevancia mencionar que, tanto el Estado mexicano, al solicitar y acceder a los préstamos otorgados por el BM, debió aceptar las propuestas y lo que el organismo solicitó para que los proyectos pudieran ser llevado a cabo, es precisamente aquí en donde podemos observar la Gobernanza Global, ya que, al colaborar con el BM y siendo este el que

otorgue el financiamiento, el gobierno mexicano deberá estar de acuerdo y cumplir con todos los requerimientos que el organismo solicite.

Además, de que el BM no solo fungió como observador, sino también como un miembro activo, pues debió aprobar y complementar el proyecto a implementar, y cualquier cambio o acción en el mismo debió ser notificado al Banco, por supuesto, este también proporcionará asistencia técnica, grupos de especialistas y consultores con el claro objetivo de que todos los proyectos cumplan con sus expectativas y como era de esperarse, con su visión, en este caso sobre la ES.

Precisamente en estos proyectos se muestra la visión y objetivos que el BM tiene para con la ES: el otorgamiento de préstamos estudiantiles, elevar costos de matrícula, expandir la educación en universidades privadas y el proceso de modificar los procesos de administración y gestión de las universidades, en un país como México en donde la educación casi gratuita es una tradición. Incluso, también recomienda que los subsidios que los gobiernos a la educación superior a expensas de la primaria, tiene mejores rendimientos que en otros, pero el gasto público no se distribuye en consecuencia, por ejemplo, en diversas ocasiones, las ciencias exactas realizan proyectos de mayor impacto.

A pesar de tener visiones tan distintas, el Estado mexicano y el BM logran colaborar en proyectos de este tipo y al gobierno mexicano no le queda más que aceptar los condicionantes que el BM pida, y aunque no comparta ciertas ideas con el organismo, tiene derecho a expresarla, sin embargo, la línea a seguir es la que el BM imponga y al aspirar financiamiento de esta institución no hay otra opción más que seguir la misma línea.

Lo anterior es con el propósito que los países buscan para mantenerse tratar de estar a la vanguardia en un contexto internacional en donde predomina la cooperación y las agendas de temas en específicos en común. En las décadas en donde el BM otorgó los préstamos a México, la ES a nivel mundial y, por supuesto, en el país se encontraba en crisis e iniciando una transformación marcada por el inicio del siglo y en busca de una internacionalización que le permitiera avanzar e innovar en todos los aspectos que la componen.

De esta manera y en este contexto de la gobernanza global es que, dos actores con perspectivas tan distintas pueden llegar a compartir proyectos a largo plazo, ya que México sustenta una relación de cooperación de poco más de cincuenta años con el BM y hasta la fecha el país cuenta con algunos préstamos activos otorgados por este organismo internacional.

Bibliografía

- Acosta, A. (2002). Poder y políticas universitarias en América Latina: el neointervencionismo estatal. *Nueva Sociedad*, 179, 45-59.
- Álvarez, G. (1989). La ANUIES y la política de modernización de la educación superior. *Universidad Futura*, 1(3), 28-40.
- Amnistía Internacional. (2022). *Quiénes somos*. <https://www.amnesty.org/es/who-we-are/>
- Banco Mundial (BM). (1971). *Education. Sector Working Paper* (1° ed.). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/149071468338353096/pdf/729770WP00PUBL0ector0working0papers.pdf>
- Banco Mundial (BM). (1974). *Education. Sector Working Paper* (2° ed.). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/868961468741007167/pdf/multi-page.pdf>
- Banco Mundial (BM). (1980). *Education. Sector Working Paper* (3° ed.). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/366981468182955979/pdf/PUB26800REPLA000PUBLIC00Box114061B.pdf>
- Banco Mundial (BM). (1986). *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo: Opciones de política*. <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/614071468163754682>
- Banco Mundial (BM). (1995). *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/274211468321262162/pdf/133500PA PER0Sp1rior0Box2150A1995001.pdf>
- Banco Mundial (BM). (2007). *Implementation Completion and Results Report (IBRD-43320) on a loan in the amount of US\$180.2 million to BANOBRAS, S.N.C. with the guarantee of the United Mexican States for a Higher Education Financing Project* (Reporte n° ICR0000436). World Bank Publications. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/262671468299088872/pdf/ICR0000436.pdf>

- Banco Mundial (BM). (2010). *Restructuring paper on a proposed project restructuring of Tertiary Education Student Assistance Project (LOANS 7346-ME AND 7349-ME) approved on december 13, 2005 in the initial amount of US\$180 million and a restructured amount of US\$171 million to the United Mexican States* (Reporte n° 53003-MX). World Bank Publications. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/943421468049876334/pdf/530030PJP ROP08101Official0Use0Only1.pdf>
- Banco Mundial (BM). (2012). *Implementation Completion and Results Report (IBRD-73460 IBRD-73490) on loans in the amount of US\$171 million to the United Mexican States and in the amount of US\$9 million to BANOBRAS for a Tertiary Education Student Assistance Project in support of the first phase of the Tertiary Education Student Assistance Program* (Reporte n° ICR00002186). World Bank Publications. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/406481468051890602/text/ICR21860 P085590C0disclosed070180120.txt>
- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). (2022). Admisión BUAP 2022. Dirección de Administración Escolar. https://admission.buap.mx/sites/default/files/Admision_2022/Lugares%20disponibles%20y%20corrimiento/Convocatoria%20de%20Admisión%20Corrimiento%20BUAP%202022.pdf
- Bevir, M. y Hall, I. (2011). Global Governanace. En M. Bevir (Ed.), *The Sage Handbook of Governance* (352-366). Sage Publications.
- Boli, J. y Thomas, G. M. (1997). World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization. *American Sociological Review*, 62(2), 171-190. <https://doi.org/10.2307/2657298>
- Casillas, M. (1997). Las políticas de diferenciación en la universidad mexicana. *Revista de Investigación del Noroeste*, 13 (8), 11-53. El Colegio de Sonora. <https://www.uv.mx/personal/mcasillas/files/2014/03/Las-politicas-de-diferenciacion-en-la-universidad-mexicana-parte-1.pdf>
- Clark, G. (1945). The Dublin Declaration. *World Affairs*, 108(4), 265-270. <https://www.jstor.org/stable/20664216>

- Coraggio, J. L. y Torres, R. M. (1997). *La educación según el Banco Mundial: un análisis de sus propuestas y métodos*. Miño y Dávila Editores.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1996). *América Latina y el Caribe quince años después: de la década perdida a la transformación económica, 1980-1995*. Fondo de Cultura Económica.
- Commission on Global Governance, (s.f.). *Our Global Neighborhood*.
<https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/chap1.htm>
- Consejo de Europa (1986). Convención 124, artículo 1.
<https://www.catalogoderechoshumanos.com/124-convenio-europeo-sobre-el-reconocimiento-de-la-personalidad-juridica-de-las-organizaciones-internacionales-no-gubernamentales/>
- Correa-Cabrera, G. (2018). Los Zetas Inc. Temas de Hoy México.
- Del Vecchio, G. (1955). Dante as Apostle of World Unity. *Annual Report of the Dante Society, with Accompanying Papers*, No. 73 (1955), 23-30. The Johns Hopkins University Press. <https://www.jstor.org/stable/40166018>
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1990). *Programa Nacional para la Modernización Educativa* 1990-1994.
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4642789&fecha=29/01/1990
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2013). *ACUERDO número 666 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)*.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288868&fecha=25/02/2013#gsc.tab=0
- Dodson, K. (2016). *TSMOs and Protest Participation*. Socius.
<https://doi.org/10.1177/2378023116680624>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (26 de septiembre de 2016). *El FMI y el Banco Mundial*. <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/31/IMF-World-Bank>
- Habermas, J. (1997). La idea kantiana de paz perpetua. Desde la distancia histórica de doscientos años. *Isegoría*, (16), 61–90. <https://doi.org/10.3989/isegoria.1997.i16.184>

- Harvard Law School. (2022). *International Public Interest Law Practice Setting*.
<https://hls.harvard.edu/dept/opia/what-is-public-interest-law/public-service-practice-settings/public-international-law/>
- Hettne B. (1999). Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation. En B. Hettne, A. Inotai y O. Sunkel (Eds.), *Globalism and the New Regionalism* (1-24). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-349-27268-6_1
- Hirst, P. y Thompson, G. (1997). Globalization in Question: International Economic Relations and Forms of Public Governance. En J. Hollingsworth y R. Boyer (Eds.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions* (337-360). Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139174701.014
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). (2021). *Misión y valores*. <https://www.idea.int/es/mision-y-valores>
- Kent, R. (2005). La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México. *Revista de la Educación Superior: Estudios Sociales*, 34 (2) (134), 63-79. <https://www.redalyc.org/pdf/604/60411920006.pdf>
- Krasner, S. D. (1983). *International Regimes*. Cornell University Press.
- King, A. y Schneider, B. (1991). *The First Global Revolution: A Report by the Council of the Club of Rome*. Phanteon Books. <https://ia801702.us.archive.org>
- Loeza, S. (2010). En la antesala del poder: 1994-2000. En S. Loeza, *Acción Nacional: el apetito y las responsabilidades del triunfo* (243-278). El Colegio de México. <https://doi.org/10.2307/j.ctv3dnpw6.11>
- López-Vallejo, M. (2013). ¿Qué es la Gobernanza Global?. En M. López-Vallejo, A. Mungaray, F. Quintana, R. Velázquez (Eds.). *Gobernanza global en un mundo interconectado*. Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52(4), 943-969. <http://www.jstor.org/stable/2601363>
- Martínez, S. (1992). Educación y cultura en el desarrollo del capitalismo en México. En S. Martínez (Coord.). *Educación Superior y Desarrollo Nacional* (33-92). Instituto de

- Investigaciones Económicas UNAM.
<http://ru.iiec.unam.mx/1430/1/EducacionSuperiorDesarrolloNacional.pdf>
- Martínez, J. (agosto de 2005). *El Banco Mundial: Mecanismos de exigibilidad de los proyectos* [ponencia]. Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, D. F., México.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2469/13.pdf>
- Mendoza, J. (1987). Los retos actuales de la Educación Superior en México. *Revista Perfiles Educativos*, 36, 35-54.
<http://www.iisue.unam.mx/perfiles/articulo/1987-36-los-retos-actuales-de-la-educacion-superior-en-méxico.pdf>
- Mendoza, J. y Taborga, H. (1989). Elementos de Evaluación del PROIDES y Algunas líneas Generales de Estrategia para la Educación Superior. *Revista de la Educación Superior*, 18(69), 155-160.
http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista69_S2A10ES.pdf
- Meyer, L. (2015). Felipe Calderón o el infortunio de una transición. *Foro Internacional*, 55, 1 (219), 16-44.
<https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2261/2251>
- Naciones Unidas (ONU). (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*.
https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Discapacidad/Declaracion_U_DH.pdf
- Naciones Unidas (ONU). (2008). *Carta de las Naciones Unidas*.
https://legal.un.org/avl/pdf/ha/cun/cun_ph_s.pdf
- Naciones Unidas (ONU). (s.f.). *Carta de las Naciones Unidas*. Recuperado el 15 de febrero de 2022 de <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>
- Nestle Boycott Being Suspended. (27 de enero de 1984). *The New York Times*.
<https://www.nytimes.com/1984/01/27/us/nestle-boycott-being-suspended.html>
- Nye, J. S. y Keohane, R. O. (1971). Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*, 25(3), 329-349.
<http://www.jstor.org/stable/2706043>
- Ohmae, K. (1993). The Rise of the Region State. *Foreign Affairs*, 72(2), 78-87.
<https://doi.org/10.2307/20045526>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (1997). *Exámenes de las políticas nacionales de educación: México, Educación Superior*. OCDE.
- Oxfam. (2021). *Conócenos*. <https://www.oxfam.org/es/que-hacemos/quienes-somos>
- Penn, W. (1896). An essay towards the present and future peace of Europe, by the establishment of an european dyet, parliament, or estates concluded. *The Advocate of Peace (1894-1920)* Vol. 58, No. 11, 280-283. <https://www.jstor.org/stable/25750960>
- Rosenau, J. N. y Czempiel, E. O. (Eds.). (1992). *Governance without Government: Order and Change*. Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511521775
- Rosenau, J. N. (1995). Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance*, 1(1), 13-43. <http://www.jstor.org/stable/27800099>
- Ryfman, P. (2007). Organizaciones no gubernamentales: un actor indispensable de la ayuda humanitaria. *International Review of the Red Cross*, 865, 23-47. https://international-review.icrc.org/sites/default/files/ryfman_865_ricr_2007.pdf
- Saint-Pierre. (1713). Europe: A Project for Peace. <https://books.openedition.org/obp/4291?lang=es#text>
- Sánchez, S. (2007). El proyecto educativo y el proyecto económico en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. 1988-1994 (el Programa de Modernización Educativa y el Plan Nacional de Desarrollo) [ponencia]. *IX Congreso Nacional de Investigación Educativa del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE)*, Yucatán, México. <https://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v09/ponencias/at09/PRE1178392672.pdf>
- Schemo, D. J. (3 de mayo de 1994). Escape From Suburbia; Community Associations Thrive Amid Debate on Freedom, Privacy and Democracy. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/1994/05/03/nyregion/escape-suburbia-community-associations-thrive-amid-debate-freedom-privacy.html>
- Scholte, J. (1993). *International Relations of Social Change*. Open University Press.
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/2001-2006.pdf>
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2007). *Correspondencia entre el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y las recomendaciones de la OCDE, en su análisis*

- del sistema escolar mexicano a la luz de PISA 2006.*
<https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/93128/5/PSE-PISAV2.pdf>
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012.*
https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/pronaledh/pdfs/ProSeEd_2007_2012.pdf
- Smith, J., Plummer, S. y Hughes, M. M. (2016). Transnational social movements and changing organizational fields in the late twentieth and early twenty-first centuries. *Global Networks*, 17(1), 3-22.
https://static1.squarespace.com/static/5b0c18c9aa49a1831d52aa12/t/5b1c5783aa4a99b2fbb41eec/1528584068073/Smith+Plummer+Hughes+2017_Global+Networks.pdf
- Suárez, F. (1994). La política financiera internacional de México. Relaciones con el Banco Mundial y el FMI. *Comercio Exterior*, 44(10), 853-864.
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/364/3/RCE3.pdf>
- Tuirán, A. (2012). La educación superior en México 2006-2012 Un balance inicial [ponencia]. *Seminario de Educación Superior de la UNAM*, Ciudad de México, México. <https://www.ses.unam.mx/curso2016/pdf/28-oct-Tuiran-La-educacion-superior-en-Mexico-20062012.pdf>
- United Nations University OpenCourseWare (OCW). (2008). *Regions Defined.*
http://www.aughty.org/pdf/regions_defined.pdf
- University of Chicago Library (2014). *Guide to the Committee to Frame a World Constitution Records 1945-1951.*
<https://www.lib.uchicago.edu/e/src/findingaids/view.php?eadid=ICU.SPCL.CFWC>
- Urquidí, V. L. (1994). Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario. *Comercio Exterior*, 44(10), 838-847.
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/364/1/RCE1.pdf>
- Urzúa, C. M. (2007). *Medio siglo de relaciones entre el Banco Mundial y México. Una reseña desde el trópico.* El Colegio de México.
- Villaseñor, G. (1992). Educación Superior: planeación y realidad, 1980-1990. En S. Martínez (Coord.). *Educación Superior y Desarrollo Nacional* (93-130). Instituto de

<http://ru.iiec.unam.mx/1430/1/EducacionSuperiorDesarrolloNacional>

- Williams, P. (1994). Transnational criminal organisations and international security. *Survival*, 36(1), 96-113. DOI: 10.1080/00396339408442726.
- Williams, P. (2001). Transnational Criminal Networks. En J. Arquilla y D. Ronfeldt (Eds.), *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy* (61-98). RAND Corporation. <http://www.jstor.org/stable/10.7249/mr1382osd.8>
- World Bank. (1994). *OED Study of Bank/Mexico.Relations, 1948-1992* (Reporte n° 12923). Operations Evaluation Department. <https://archivesholdings.worldbank.org/oed-special-studies-study-of-bank-mexico-relations-1v>
- World Federalist Movement (WFM). (2022). *History & Members*. <https://www.wfm-igp.org/about-us/history-members/>
- Yale Law School. (2008). *The Moscow Conference; October 1943*. <https://avalon.law.yale.edu/wwii/moscow.asp>
- Zedillo, E. (1996). Presentación del Programa de Desarrollo Educativo. *Revista de la Educación Superior*, 25(97), 1-7. http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista97_S3A1ES.pdf