

Continuidad y cambio de las políticas de educación superior en México *

Roberto Rodríguez Gómez**

“El orden social no se reconstruirá solo a través de la interacción descentralizada de individuos y comunidades; también necesitará ser reconstruido a través de las políticas públicas. Esto significa tanto acción como inacción de los gobiernos. Hay un ámbito claramente definido en el cual el gobierno puede actuar para crear orden social: las políticas gubernamentales y el fomento de la educación.”
Francis Fukuyama, *La gran ruptura* (1999:352).

Introducción

En los últimos veinticinco años del siglo XX los sistemas y las instituciones de educación superior en el mundo experimentaron una amplia serie de transformaciones de orden estructural, plasmadas a través de procesos de crecimiento, diversificación y especialización; reformas

* Una versión anterior de este artículo fue publicada en la Revista Mexicana de Investigación Educativa, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, Vol. 7, núm. 14, enero-abril 2002, páginas 133-154.

** Doctor en Ciencias Sociales. Investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU) y Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México - México.

Correspondencia: E-mail: roberto@servidor.unam.mx

en los planos de la organización, el gobierno, la gestión y la administración; nuevos esquemas de financiamiento y transferencia de fondos; replanteamiento de las relaciones entre el Estado, las instituciones y la sociedad, entre otras (cfr. Goedegebuure *et al.*, 1993). Tales transformaciones fueron impulsadas por distintos agentes sociales, se combinaron con otros procesos de modernización y cambio tecnológico y transcurrieron en el escenario de la hegemonía neoliberal, la globalización de los mercados y la reforma del Estado. No obstante, en la mayoría de los casos, la acción gubernamental continuó siendo muy relevante y se expresó a través del diseño e implantación de una variedad de estímulos para el cambio (cfr. Zaghouel y Altbach, 1998).

En tal contexto, resulta de interés examinar cuáles, en el caso de México, han sido los principales rasgos de las políticas públicas emprendidas en torno al sistema de educación superior del país y cuáles, en el presente, son las líneas de continuidad o cambio discernibles. En una primera aproximación, la idea de políticas de educación superior nos remite al conjunto de planes, programas, estrategias y acciones gubernamentales que buscan modificar el sistema de educación superior según un diseño explícito de prioridades y objetivos. Sin embargo, la intelección de dichas políticas no puede limitarse a la mera descripción de los discursos, programas y acciones gubernamentales, principalmente porque el sistema se integra con instituciones públicas y particulares que poseen, formalmente y en la práctica, distintos grados de autonomía del Estado. Por ello, es pertinente fijar el foco de atención sobre el terreno de las negociaciones y transacciones que ocurren entre el gobierno y las instituciones de enseñanza superior, ya que en ese plano se intersectan la formulación de las líneas de política educativa y las condiciones de su implantación, representadas en cada caso por relaciones políticas entre actores (cfr. Casanova, 1999).

Situados en esa perspectiva de análisis, el examen de la interacción entre la Secretaría de Educación Pública y el organismo que representa

a las universidades públicas del país (la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, ANUIES) es particularmente revelador, si bien no exhaustivo, de la compleja red de relaciones entre el Estado y las unidades del sistema. Pero, como otros autores han demostrado, precisamente en esa matriz de relaciones se han definido las principales orientaciones de las políticas públicas de educación superior (cfr. Mendoza, 2002; Ibarra, 2001; Acosta, 2000b; De Vries, 2000), lo que se explica no sólo por la importancia de la educación universitaria dentro del sistema, sino sobretudo por la imposibilidad de la administración pública para imponer directrices normativas a las entidades autónomas. En tales condiciones, la figura de pacto constituye un referente político fundamental para interpretar la racionalidad de las estrategias de transformación, tanto como sus resistencias y límites prácticos.

Con base en ese razonamiento, el presente trabajo explora tres dimensiones que nos parecen cruciales en la descripción de las estrategias de cambio del sistema de educación superior en México: las formas de planeación y coordinación del sistema; los programas de evaluación; los programas de complemento financiero al subsidio y los programas del nuevo gobierno.

Planeación y coordinación

En 1978 un grupo de trabajo de la ANUIES y la SEP elaboró la ponencia “La planeación de la Educación Superior en México” con la iniciativa de constituir el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), conformado por instancias de planeación nacional, regional, estatal e institucional, y una propuesta de Plan Nacional de Educación Superior. La XVIII Asamblea General de la ANUIES, celebrada en Puebla ese año, aprobó ambas iniciativas, con

lo que dio inicio la trayectoria hacia la conformación de un sistema formal de planeación de la educación superior en México articulado en torno a las dos instancias indicadas.

A partir del establecimiento del SINAPPES se integró, en los primeros años setenta, una red de coordinación que comprendía 117 Unidades Institucionales, 31 Comisiones Estatales (COEPES), ocho Consejos Regionales (CORPES) y una Coordinación Nacional (CONPES). En 1979 el Ejecutivo Federal apoyó la propuesta de planeación de la ANUIES a través del documento “Programas y Metas del Sector Educativo 1979-1982”, en donde, además de reconocer el SINAPPES, se asumen varios de los proyectos propuestos en el Plan Nacional formulado por la Asociación y se introduce el presupuesto por programas en el sector. No obstante este acercamiento entre la ANUIES y el gobierno federal, también en 1978 se aprobó la Ley de Coordinación de la Educación Superior, y en ella no se registra el sistema de coordinación propuesto por la ANUIES (cfr. Fernández, 1993). Poco después, se aprobó una modificación en la estructura de la SEP para dar lugar a las subsecretarías de Educación Superior e Investigación Científica (SEIC) y de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT) con el encargo de coordinar las universidades públicas y los institutos tecnológicos, respectivamente.

En 1981, al término del sexenio de López Portillo, la CONPES aprobó un documento titulado “Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos Generales para el Período 1981-1991”. Entre 1982 y 1988, años de la gestión del presidente De la Madrid Hurtado, el ejercicio de planeación se plasmó en diversos estudios y documentos así como en el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) en sus versiones de 1984 y 1985. En 1988, en la inminencia de cambio de gobierno, la ANUIES aprobó el documento titulado “Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior”, en cuyo contenido la administración entrante (Carlos Salinas de Gortari,

1988-1994) basó la redacción del capítulo sobre educación superior en el Programa de Modernización Educativa (PME). La política de la educación superior asumió, a partir de ese momento, un cambio de dirección importante, cuyos ejes fundamentales fueron y continúan siendo: a) el impulso de modelos de planeación estratégica en lugar de los anteriores esquemas de planeación sistémica; b) el énfasis en la evaluación de procesos y resultados; c) la operación de programas de apoyo al financiamiento como instrumentos para impulsar la transformación de la educación superior pública. Esto no quiere decir que se haya abandonado la estrategia de conformar instancias de articulación de las IES en los ámbitos nacional, estatal y regional. Por el contrario, a medida que los procesos de expansión y diversificación han madurado, se ha hecho más evidente la importancia de contar con organismos intermedios para la gestión del sistema.

De los esquemas de evaluación y financiamiento complementario instaurados desde 1988 nos ocuparemos enseguida, pero antes concluiremos este punto sobre planeación y coordinación del sistema haciendo mención de dos documentos más de ANUIES que contribuyeron a perfilar los planes de gobierno en materia de educación superior de las administraciones de Ernesto Zedillo y Vicente Fox. El primero de ellos, suscrito por el Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA) se titula “Avances de la universidad pública en México” y fue publicado por la Asociación en 1994. En él se establecen los aspectos que, desde la óptica de los rectores, permitirían una continuidad de políticas ⁽¹⁾. El segundo documento, titulado “La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES”, fue aprobado en noviembre de 1999 y constituye el marco de referencia de los programas para la educación superior propuestos en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 del Ejecutivo Federal en funciones.

En el documento de ANUIES se presenta un amplio diagnóstico

sobre los problemas de la educación superior en México, algunos elementos de prospectiva, una visión general sobre las características deseables del SES hacia 2020 y una propuesta para el futuro inmediato, dividida en acciones que deben impulsar las IES, acciones que corresponden a la ANUIES y acciones que recomiendan al ejecutivo federal. En torno al tema de coordinación y planeación, se resalta el tono crítico sobre la experiencia con el SINAPPES. Sin embargo, en el terreno de las propuestas, el documento recomienda continuar con el funcionamiento de la CONPES y COEPES, aunque transformándolas para que cuenten con capacidad de concertación de las políticas nacionales y estatales de educación superior ⁽²⁾.

El espacio de transición abierto entre la elección del presidente Vicente Fox (julio 2000) y la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, con los correspondientes programas sectoriales, definió el contexto particular para la integración de los planteamientos de ANUIES en la agenda gubernamental. Como un antecedente importante cabe referir la presentación del documento de la Asociación a los candidatos presidenciales en el marco de su XII sesión ordinaria (Hermosillo, 24-25 de marzo de 2000). En agosto de 2000 se iniciaron los trabajos del “equipo de transición” para elaborar la propuesta de plan educativo para la administración entrante, grupo encabezado por Rafael Rangel Sostmann, rector del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). A este equipo se sumó Julio Rubio Oca, entonces secretario general de ANUIES, como coordinador del grupo responsable de formular la propuesta para educación superior. A finales del mismo año comenzó a circular el documento de propuesta del grupo, titulado “Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006”, cuyo capítulo de educación superior recoge, con algunos matices, tanto el diagnóstico como la estrategia acordada por ANUIES desde 1999. El documento de “Bases” también incluye recomendaciones generales sobre las necesidades de planeación y coordinación del SES, que se concretan en el objetivo de “asegurar la integración vertical y horizontal efectiva

del sistema de educación superior mediante mecanismos eficientes de coordinación y planeación de los distintos tipos de instituciones y subsistemas, en el ámbito nacional y en cada una de las entidades federativas” y en las metas:

- “a) Conformar, en 2001, una coordinación nacional para la planeación e integración de la educación superior y las coordinaciones estatales. Se formulará un plan estratégico de desarrollo de la educación superior en cada estado, y b) Operar, en 2002, mecanismos de relación formal entre el subsistema universitario y el subsistema de educación normal” (“Bases”, 2000, cap. 5).

En diciembre de 2000 el doctor Rubio Oca fue designado subsecretario de educación superior e investigación científica de la SEP. Desde esa responsabilidad, le correspondió establecer el subprograma de educación superior del Programa Nacional de Educación 2002-2006,⁽³⁾ publicado en septiembre de 2001. En ese documento se establecen, entre otros ejes de política, los lineamientos de planeación y coordinación del sistema que forman parte del objetivo estratégico del subprograma titulado “integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior.”⁽⁴⁾ Dicho objetivo estratégico se organiza en torno a tres finalidades particulares, que plantean en resumen: incrementar el gasto público en educación superior, actualizar la normativa y “conformar un sistema de educación superior abierto, integrado, diversificado, flexible, innovador y dinámico, que esté coordinado con otros niveles educativos, con el sistema de ciencia y tecnología, con los programas de artes y cultura y con la sociedad” (SEP, 2001:213).

En su sección de diagnóstico, el subprograma reitera la crítica de ANUIES sobre el SINAPPES, pero añade que “la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior ha tenido un funcionamiento irregular y las instancias estatales de planeación, que deberían ser espacios estratégicos para el desarrollo de la educación su-

perior en los estados, siguen sin consolidarse y no han operado de manera regular. Además, la estructura del SINAPPES resulta insuficiente ante las nuevas condiciones que afronta la educación superior” (SEP, 2001:196). En consecuencia, el subprograma propone el establecimiento de “un nuevo esquema de planeación y coordinación de la educación superior que permita integrar al sistema nacional y los sistemas de los estados, así como revitalizar el ejercicio de la planeación para convertirla en el instrumento que armonice las acciones de gobiernos, instituciones y sociedad” (SEP, 2001:197).

En el PNE no hay mayor definición sobre el “nuevo esquema de planeación y coordinación”, lo que da lugar a dos interpretaciones posibles, una de continuidad, en el sentido en que la SESIC promovería la renovación de CONPES y COEPES en el sentido propuesto por ANUIES, es decir, como mecanismos de articulación y concertación de los varios sectores que convergen en torno a la educación superior, incluida la iniciativa privada. La otra interpretación es de cambio e implicaría la iniciativa de SESIC para que se constituyan nuevos organismos de planeación y coordinación (estatales, regionales y nacionales) en sustitución de las instancias previstas en el SINAPPES. Aunque este sea efectivamente el dilema, aún es temprano para avizorar la dirección que se seguirá en esta materia.

De la evaluación a la acreditación

El énfasis en la evaluación como un componente integral de los procesos de planeación y cambio formó parte de un nuevo repertorio de instrumentos de política educativa instaurado a partir de 1988. En 1989 se reactivó la Comisión Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) y se instalaron varias comisiones nacionales integradas por funcionarios del gobierno federal y por rectores o

directores del sistema de educación superior: comisiones nacionales de evaluación de la educación superior, fomento a la educación superior abierta, vinculación de la investigación con los sectores social y productivo, evaluación y mejoramiento del posgrado, evaluación y promoción de la calidad de la investigación, y participación en el Programa Nacional de Solidaridad, cada una de ellas presidida por el titular de la SEP. Aunque estas comisiones sesionaron durante 1990 y 1991, en la práctica la única comisión que produjo resultados aplicables fue la de evaluación (CONAEVA).

Desde la CONAEVA se estableció una propuesta de evaluación institucional múltiple, adoptada también por la ANUIES en julio de 1990, consistente en tres modalidades: a) la autoevaluación, b) la evaluación interinstitucional encomendada a los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), y c) la evaluación del sistema y subsistemas de educación superior (a cargo de las subsecretarías de la SEP y la ANUIES). Si bien las tres modalidades alcanzaron expresión concreta en el período 1988-1994, únicamente la evaluación de programas (encomendada a los comités de pares) derivó en una estructura estable. Sin embargo, la cultura de la evaluación alcanzó a impregnar las formas de gestión académica en las instituciones, sobre todo a través de una variedad de programas de estímulo a la productividad académica que se difundieron en las universidades del país desde los primeros años de la década noventa.

Una instancia complementaria a los procesos de evaluación acordados en 1990 se deriva de la creación, en 1993, del Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior, CENEVAL, acordada en la XXV Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES. El CENEVAL tomaría la forma de una Asociación Civil encargada del diseño y administración de exámenes de ingreso a la educación media superior, superior y de posgrado, así como sobre la calidad de los egresados. En la misma reunión las instituciones aprobaron la aplicación

de dos procedimientos con fines de acreditación de estudios: el examen nacional indicativo previo a la licenciatura y el examen general de calidad profesional.

En los años recientes se ha abierto paso la idea de transitar de la evaluación diagnóstica de programas a su acreditación formal a cargo de organismos independientes del sistema pero reconocidos por las autoridades educativas. En consecuencia, a finales del 2000 se aprobó la creación de un Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) que fungirá como organismo coordinador de cuerpos académicos habilitados para la acreditación de programas académicos. La iniciativa de acreditación de programas académicos tiene, además, el impulso de las normas acordadas en el marco del tratado trilateral de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, convenido en los primeros años noventa. En este convenio se establece, con fuerza legal, la necesidad de constituir comisiones para la acreditación de profesionales que puedan, a través de la misma, participar en negocios internacionales e incluso participar en la fuerza laboral en cualquiera de los tres países. Hasta el momento se han formado comisiones de acreditación principalmente en tres disciplinas: ingeniería, arquitectura y contabilidad, y están en proceso de consolidación grupos acreditadores en el campo de medicina, veterinaria y derecho.

Por su parte, el PNE propone un vínculo estrecho entre la evaluación y la acreditación de los programas de educación superior. En la sección correspondiente se proponen varias líneas de acción al respecto, entre las que destacan: promover la evaluación diagnóstica por parte de los CIEES; alentar la acreditación por organismos reconocidos por el COPAES; fomentar la conformación de organismos de acreditación no gubernamentales; promover el reconocimiento internacional del esquema de acreditación; establecer mecanismos de apoyo para que las IES acrediten sus programas académicos; otorgar apoyos académicos extraordinarios para el aseguramiento de la calidad

de los programas acreditados (SEP, 2001:211-212).

Todo parece indicar, en consecuencia, que la implantación de fórmulas y procedimientos de acreditación de los programas académicos de las instituciones será una línea de acción prioritaria en la política de educación superior de los próximos años. Las posibilidades de éxito de esta estrategia están evidentemente acotadas por su aceptación en las universidades públicas autónomas, que aún concentran la mayor parte de la matrícula en las profesiones reguladas por ley. Si esto es así, la ANUIES tendrá un papel muy importante para concertar y negociar este lineamiento político con las posturas autonómicas que puedan asumir las instituciones. Otro flanco se abre del lado de las universidades particulares, que si bien han mostrado hasta ahora una actitud favorable a la acreditación, también han planteado esquemas de acreditación alternativos a la propuesta de la SEP, entre los que sobresale la “acreditación” de programas a través de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), que congrega a las principales universidades privadas del país, y fórmulas de acreditación a cargo de organismos extranjeros.

Política de financiamiento orientado a resultados

A todo lo largo de la década noventa, el Gobierno Federal, en ocasiones en colaboración con la ANUIES, formuló y ejecutó un repertorio de programas y fondos para la asignación de recursos complementarios a las IES. La implantación de este enfoque implicó un cambio fundamental en la relación entre el ejecutivo federal y las instituciones, al establecer un mecanismo para la transmisión de lineamientos de política educativa de mucho mayor profundidad. La gama de programas de apoyo de ese decenio es más bien amplia y su estructura puede parecer intrincada. No obstante, por su importancia e

implicaciones, no es ocioso detenerse en su descripción general.

Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES). Es un programa que aporta recursos extraordinarios no regularizables a las IES y se concentra en el apoyo a proyectos institucionales de adquisición y renovación de equipamiento, así como de renovación académica y administrativa. Se creó en 1990 y, desde entonces, ha transitado por varias etapas; en su fase inicial, el programa fungió como un mecanismo de dotación de recursos extraordinarios para impulsar los objetivos del PME en las IES; en esta primera fase se distribuyeron aproximadamente mil cuatrocientos millones de pesos a través del fondo. Durante el periodo 1995-2000 el programa aportó recursos para ampliar la infraestructura académica y para concretar programas de reforma organizativa en las IES. En ese periodo se autorizaron recursos para la realización de 2,310 proyectos de las universidades públicas por un monto de 4,574 millones de pesos. La revisión del programa en 2000-2001 concluyó que, a partir de 2001, el FOMES se orienta básicamente a impulsar el proceso de consolidación de las IES que aún muestren retrasos en su desarrollo, y a que las IES consolidadas logren la excelencia académica. Por otra parte, en 2001 inició operaciones el Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA), cuyo objetivo consiste en contribuir a que las instituciones públicas universitarias cuenten con apoyos extraordinarios que les permitan ampliar y modernizar permanentemente la infraestructura (equipamiento de aulas, laboratorios, talleres, plantas pilotos, bibliotecas, centros de cómputo, de lenguas, etc.) de apoyo a los programas educativos que hayan alcanzado niveles reconocidos de calidad, preferentemente mediante su acreditación por organismos especializados reconocidos formalmente por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior. Al igual que FOMES, el FIUPEA ofrece a las IES apoyos extraordinarios no regularizables y concursables.

Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA). Este programa, que funciona con base en un fideicomiso instituido por el gobierno federal y administrado por la ANUIES a través de un Comité Técnico, fue diseñado por la Asociación en 1993 para el otorgamiento de becas de posgrado a profesores de carrera en ejercicio. De 1994 a 1998 operó en universidades públicas y centros SEP-CONACyT y generó más de 2 mil becas. Desde 1998, con la creación de otro programa, el PROMEP que enseguida se comentará, se enfocó al apoyo de institutos tecnológicos federales, instituciones agropecuarias, instituciones públicas afines e instituciones particulares afiliadas a la ANUIES. Hasta la fecha el programa ha tenido una eficiencia de graduación de aproximadamente el 50% de las becas otorgadas.

Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). Este programa gubernamental fue establecido en 1996; en ese año 45 instituciones celebraron convenios con la SEP para su implantación y el Gobierno Federal aportó 150 millones de pesos para la realización de las primeras acciones. La primera convocatoria de becas se emitió en octubre de 1997. Desde su formulación se planteó como un programa de mediano plazo (12 años) que impulsaría la consolidación de cuerpos académicos de alto nivel mediante becas de posgrado y otros apoyos para profesores de carrera, y a través de la generación de nuevas plazas de tiempo completo para profesores con posgrado. Los apoyos se otorgan a profesores a través de convenios específicos entre la SESIC y las IES y consisten, en orden de prioridad, en becas para realizar estudios de alta calidad, recursos y apoyos individuales para el desarrollo de trabajos académicos, y recursos para impulsar la participación en proyectos de vinculación con cuerpos académicos de instituciones de alta calidad en México y en el extranjero. Hasta 2001 se había otorgado 899 becas (20 en especialidad, 516 en maestría y 363 en doctorado); además, más de 7 mil profesores de tiempo completo han recibido apoyos individuales para el desempeño de su trabajo y se han financiado más de 140 proyectos

que implican vinculación académica entre universidades. Para apoyar la contratación a tiempo completo de profesores con posgrado, el programa patrocinó entre 1997 y 2000, la creación de 5,441 nuevas plazas. Otra línea de acción relevante en el PROMEP ha sido el fomento de “posgrados especiales”, expresamente diseñados para atender a la formación de académicos de las IES. Hasta julio de 2000 se tenían registrados 44 de estos programas. En 1998, la SEP estableció una variante del PROMEP para apoyar a los cuerpos académicos de los institutos tecnológicos y del IPN. Este otro programa, operado por la SEIT y el COSNET ha apoyado a 2,396 profesores para la realización de estudios de posgrado, de los cuales se han graduado 419 profesores.

Programa de Estímulos al Personal Docente. A lo largo de la década noventa, las instituciones de enseñanza superior públicas establecieron una gama de programas para estimular, a través de pagos sumados al salario, la calidad, dedicación y permanencia del personal académico. En el presupuesto anual de educación, aprobado por el Congreso de la Unión, se consideran partidas específicas para estos programas de estímulo. En la práctica, la operación de los programas de estímulo no ha sido simple. Por un lado, la SEP funge como la instancia del Poder Ejecutivo Federal encargada de la administración del fondo de estímulos, pero además la Secretaría de Hacienda, por ser la instancia proveedora de los recursos cuenta también con atribuciones normativas y, por último, al tratarse de recursos que se agregan al salario su asignación ha sido objeto de discusión en el marco de las negociaciones laborales entre autoridades universitarias y sindicatos académicos. En este contexto, desde 1997 la normativa que regula el programa comenzó a incorporar los reglamentos de las universidades públicas estatales y, en contrapartida, el gobierno ha promovido que las universidades emitan lineamientos para unificar los criterios básicos de aplicación del programa (duración de los estímulos, reglas de evaluación y criterios de asignación), así como el perfil de los académicos beneficiados conforme

a los lineamientos del PROMEP. En la actualidad se estima en 20 mil el número de profesores (75% de tiempo completo) en universidades públicas del país que se benefician de los programas de estímulos, lo que significa una erogación de casi mil millones de pesos al año.

Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU). Se instituyó en 1998, en sustitución del anterior Programa de Apoyo a la Investigación Científica (PAIC), con el fin de apoyar actividades complementarias de los cuerpos y las organizaciones académicas interinstitucionales. El programa opera mediante el financiamiento a proyectos específicos de colaboración, coloquios y estancias académicas, adquisición de software educativo, publicación de libros y revistas, reforzamiento de acervos bibliotecarios, proyectos de difusión cultural, entre otros. Además, mediante estos fondos se ha apoyado programas internacionales de cooperación e intercambio. Hasta el año 2000 la erogación gubernamental a través de este programa ascendía a 218 millones de pesos.

Fondos de Infraestructura. En complemento a los fondos de apoyo financiero orientados a proyectos de desarrollo académico, el Gobierno Federal dispone y distribuye recursos extraordinarios para construcción, ampliación y equipamiento de instituciones de educación superior. Estos recursos se agrupan en un fondo de infraestructura que, en el periodo 1995-2000, aportó 2,365 millones de pesos a las universidades públicas de los Estados y 659 millones de pesos a las universidades tecnológicas (ejercicio 1999-2000). Con propósitos similares, existe además un programa de equipamiento del sistema de educación tecnológica, exclusivo para los institutos tecnológicos, a través del cual se hicieron llegar a estas instituciones 455 millones de pesos, en el periodo 1995-2000, para equipamiento docente y de investigación. Otros recursos de infraestructura para las IES públicas provienen del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), uno de cuyos componentes incluye recursos para construcción, mantenimiento y reparación de la

infraestructura de las universidades públicas estatales, y del Programa Federal de Construcción de Escuelas, que en la actualidad es operado por organismos estatales descentralizados bajo la coordinación del Consejo Administrador del programa (CAPFCE).

Programas de apoyo a través de CONACyT. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología opera recursos que complementan el subsidio gubernamental de las IES, en particular de aquellas cuya misión institucional incluye la función de investigación científica, humanística o tecnológica. Sin entrar en detalles, cabe mencionar dentro de este rubro al Programa de Apoyo a la Ciencia en México (PACIME) y su sucesor el Programa de Conocimiento e Innovación (PCI), el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), el Padrón Nacional de Posgrados de Excelencia, actualmente en proceso de reforma, el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación Científica, los programas de apoyo al desarrollo tecnológico, los fondos para revistas científicas, bases de datos y redes, entre otros. A través del Consejo se distribuyen también recursos para programas de cooperación internacional y movilidad y se canalizan recursos a los nueve Sistemas de Investigación Regionales y al sistema de centros de investigación y posgrado SEP-CONACyT.

En la perspectiva de PNE hay una clara línea de continuidad y aún de profundización en la estrategia de combinar el subsidio público con instrumentos de financiamiento orientados a resultados. Las metas del programa en esta materia son

“lograr que se incrementen anualmente los recursos para la ampliación de la oferta educativa, así como de aquellos cuyos objetivos son el fomento a la mejora de la calidad de la educación superior y su aseguramiento (PROMEP, FOMES, PROADU, FAM, COSNET y FIUPEA), hasta alcanzar un incremento total de 30% en términos reales en 2006; y operar a partir de 2004 un nuevo modelo de subsidio para las instituciones públicas de enseñanza superior” (SEP,

2001:216).

Algunas evaluaciones sobre estos programas (cr. Kent, et al, 1997) muestran que, además de la problemática relacionada con la heterogeneidad académica de las IES, estos programas tienen una limitada capacidad de incidencia una vez que se han conseguido sus principales objetivos o que han cubierto las necesidades de recursos humanos o materiales foco de su atención. Bajo este razonamiento, es previsible que, de manera gradual, se tienda a nuevas modalidades de articulación de este tipo de programas, y que se les vincule con las demás líneas de política sugeridas en la propuesta gubernamental. Tal parece que este es el caso si observamos las características de los instrumentos de política de educación superior en curso.

Nuevos instrumentos

Derivados de las promesas de campaña del presidente Fox, de las propuestas de ANUIES y de los propios planteamientos de SESIC, se han iniciado una serie de nuevos desarrollos en el campo de las políticas de educación superior. Entre ellos cabe destacar, por su importancia y alcances, el modelo de financiamiento basado en criterios de desempeño, proyecto a cargo de ANUIES, el programa nacional de becas y financiamiento, y la iniciativa de programas de fortalecimiento institucional. Concluiremos esta presentación con una breve descripción de los mismos.

Modelo de financiamiento basado en criterios de desempeño. En el marco de la XV Reunión Ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA) de mayo de 2000, se aprobó en lo general el modelo para el financiamiento de las universidades públicas en el que la ANUIES trabajó desde 1998. Conforme a este

modelo el financiamiento a cada uno de los programas docentes de las IES se deriva de la aplicación de una fórmula en que la unidad básica es el estudiante y se complementan con otros criterios de calidad, como el perfil de la planta académica de tiempo completo. Para la función de investigación el modelo propone otros indicadores, relacionados con el potencial efectivo de cada institución para el desarrollo de la misma y su capacidad probada. La intención es que el modelo sea aplicado gradualmente para estimular el mejoramiento de la eficiencia y la calidad de las IES. En la misma reunión el CUPIA acordó iniciar las gestiones ante la SEP para la adopción del modelo por parte del gobierno federal. Consecuentemente, en el PNE 2001-2006 se incluye la meta de operar, a partir de 2004, un “nuevo modelo de subsidio para las instituciones públicas de educación superior”.

Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES). Por iniciativa presidencial, en 2001 se constituyó un fondo de becas para educación superior, en particular para estudiar una licenciatura o una carrera de técnico superior universitario en instituciones públicas de educación superior de todo el país. El programa se formalizó en marzo de ese año a través de la publicación de sus Reglas de Operación. Las becas no son reembolsables y su monto varía conforme los alumnos avancen en el estudio de su carrera (\$750.00 para el primer año; \$830.00 para el segundo; \$920.00 para el tercero, y de \$1,000.00 para el cuarto y quinto años en caso de que la carrera que elijan tenga esa duración). Además, se propone la extensión de la beca hasta por un año más para aquellos alumnos que se incorporen a programas de capacitación laboral autorizados con anterioridad y que estén relacionados con su área de formación profesional. Es requisito indispensable para optar por este beneficio que el interesado o su familia no tengan ingresos superiores a tres salarios mínimos. En 2001 el programa inició con un monto de 496 millones de pesos (la mitad proveniente del gobierno federal y la otra mitad de las entidades federativas), y en el presupuesto 2002 se le

asignaron más de 710 millones de pesos.

Programas integrales de fortalecimiento institucional (PIFI). La expectativa de contar en cada una de las IES con un Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) es probablemente el lineamiento eje de la propuesta de transformación del sistema de educación superior en curso. La iniciativa establece una línea de continuidad con los planes institucionales de desarrollo de los años noventa pero, a la vez, introduce la innovación de buscar integrar efectivamente los procesos de planeación académica de las instituciones con los de gestión de recursos a través de fondos concursables. Se propone que los PIFI recojan las necesidades de desarrollo de cada dependencia de educación superior (DES) de las instituciones y cuenten con las siguientes características: se deriven de un proceso participativo de planeación estratégica que considere las necesidades de desarrollo nacional, estatal y regional; definan la visión al 2006 de cada una de las DES; identifiquen la situación actual y los retos institucionales; establezcan indicadores y metas a 2003 y 2006; propicien la mejora del perfil del personal académico y el fortalecimiento de los cuerpos académicos; atiendan la pertinencia cultural y regional de la oferta; y fortalezcan la capacidad institucional para la planeación estratégica, gestión, vinculación, información, evaluación y rendición de cuentas a la sociedad. En el marco de cada PIFI se establecerá el conjunto de proyectos de desarrollo y consolidación de capacidades académicas e institucionales que atienda las propuestas de las DES y sus cuerpos académicos.

En el PNE del Gobierno Federal se propone como línea de acción gubernamental la de “establecer un esquema mediante el cual se otorguen recursos extraordinarios a las instituciones públicas de educación superior para la realización de los programas integrales de fortalecimiento institucional que hayan sido evaluados favorablemente por comités de expertos que se integren para tal efecto”, línea que describe el puente que se busca establecer entre la propuesta de desarrollo académico de

las IES y la propuesta de financiamiento complementario del gobierno. Con respecto al posgrado, se propone la creación del Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP), iniciativa que el CONACyT comenzó a impulsar en 2001 mediante la reforma del padrón de posgrado y a través de la más reciente convocatoria para la adscripción de los posgrados de las IES conforme al nuevo esquema de clasificación propuesto por el Consejo.

Reflexión final

Una crítica constante sobre las políticas educativas en México, en particular las que conciernen a la educación superior, ha recaído sobre los continuos cambios de prioridades, énfasis y enfoques. No obstante, la revisión de los rasgos característicos de tales políticas en los últimos diez años y en el presente, apuntaría más bien, en un sentido de continuidad. Esta última afirmación admite varios matices. Por ejemplo, es visible el cambio de rumbo que está tomando la política científica y tecnológica del gobierno, lo que seguramente obligará a replantear los esquemas de vinculación de las IES con ese sector; también están a la vista algunas posturas que, desde las universidades públicas, difieren de los enfoques gubernamentales sobre la distribución del subsidio y sobre la estrategia de acreditación. Además, se cuestiona la falta de una mejor articulación entre el subsistema tecnológico y el universitario, así como la omisión de lineamientos concretos de política educativa sobre el sistema de normales y la Universidad Pedagógica. Por otra parte, se ha criticado la postura gubernamental a favor de la inversión privada en educación superior.

En torno a estos problemas, que aluden a la relación de los conglomerados institucionales que conforman el sistema de educación superior y la SEP, se establece un tablero político bastante complejo, en

el cual la conciliación de intereses y la concertación de las estrategias de cambio que las instituciones asumen como propias habrá de formar parte, sin duda, de la agenda de trabajo del ejecutivo federal. Por último, la problemática del gasto público en educación superior irrumpe en el panorama como una variable trascendente, pues en torno a ella se dirimen las posibilidades efectivas de impulsar los procesos de cambio programados. Los retos políticos y económicos se combinan en la coyuntura y demarcan las oportunidades y posibilidades de acción gubernamental para impulsar el desarrollo del sistema de educación superior.

Resumen Este trabajo explora las principales líneas de continuidad y cambio de las políticas de educación superior en México en los últimos años. Se toma como objeto de análisis el espacio político de convergencia desarrollado entre la ANUIES y la SEP en torno a tres líneas de política educativa: el modelo de planeación y coordinación del sistema; las propuestas de evaluación y acreditación, y los programas de financiamiento diferenciado orientados a resultados. Además, el artículo discute algunas de las orientaciones del actual gobierno en torno a la educación superior con base en las propuestas expresadas en el Programa Nacional de Educación 2001-2006.

Palabras clave

Educación superior; Políticas públicas; Evaluación y acreditación; Financiamiento diferenciado; Financiamiento orientado a resultados.

Abstract This work explores the main lines of continuity and change of the policies of Higher Education in Mexico in recent years. The political space of convergence developed between the ANUIES and the SEP around three lines of educative policy is taken like analysis object: the model of planning and coordination of the system; the proposals of evaluation and accreditation, and the programs of financing differentiated oriented to results. In addition, the article discusses some of the directions of the present government about Higher Education with base in the proposals expressed in the National Program of Education 2001-2006.

Key Words

Higher Education; Public policies; Evaluation and accreditation; Differentiated financing; Oriented financing to results.

NOTAS

1. Dicha continuidad, se indica en el documento, requiere de la “redefinición de la misión general de la universidad mexicana y de la misión de cada institución universitaria en particular; creación de un sistema nacional de acreditación; institucionalización de referencias mínimas de calidad para el funcionamiento de las universidades; establecimiento de nuevos fundamentos para los procesos regulares de asignación presupuestaria y para los de asignación de los fondos extraordinarios para proyectos especiales; definición del status quo de la carrera académica del personal docente y de investigación.”

2. Véase: cap. 4.6.3, ANUIES, 1999.

3. En virtud de la estructura funcional de la SEP, a la Subsecretaría de Educación Superior en Investigación Científica (SESIC) corresponde también la tarea de establecer la política de educación media superior en lo correspondiente a las modalidades de bachillerato universitario.

4. Los otros objetivos estratégicos son: “ampliación de la cobertura con equidad” y “educación superior de buena calidad” (SEP, 2001).

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA SILVA, Adrián (2000a) **Estado, políticas y universidades en un período de transición**. FCE y Universidad de Guadalajara, México.

————— (2000b) *“La ANUIES y el proceso de traducción de la agenda de políticas de educación superior 1950-2000”*. **Revista de la Educación Superior**, vol. XXIX (3), núm. 116, octubre-diciembre.

ANUIES (1999) **La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES**, ANUIES, México.

- ANUIES (2000) **La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo.** ANUIES, México.
- CANALES, Alejandro (2002) **La experiencia institucional con los programas de estímulo: La UNAM en el período 1990-1996.** DIE, México.
- CASANOVA CARDIEL, Hugo (1999) "*Gobierno universitario: perspectivas de análisis*". En: Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez (coords.) **Universidad contemporánea II. Política y gobierno.** CESU-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, págs. 13-33, México.
- Coordinación del Área Educativa del Equipo del Transición del Presidente Electo Vicente Fox Quesada (2000) **Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006.** multicopia, México.
- DE VRIES, Wietse (2000) "*Silencios y ruidos*": *las políticas para la educación superior en México*". **Revista de la Educación Superior**, vol. XXIX (2) núm. 114, abril-junio, págs. 33-46.
- DIDRIKSSON, Axel (2001) "*La universidad pública y el nuevo gobierno: la paradoja de una modernización conservadora*". **Avaliação**, vol. 6, núm 3 (21), septiembre, págs. 71-74.
- GOEDEGEBUURE, Leo; FRANS KAISER, Peter Maassen; Lynn Meek, Frans van Vught y Egbert de Weert (1994), "International Perspectives on Trends and Issues in Higher Education Policy". En: Leo Goedegebuure, Frans Kaiser, Peter Maassen, Lynn Meek, Frans van Vught y Egbert de Weert (eds.) **Higher Education Policy. An International Comparative Perspective.** Pergamon Press, págs. 315-348, Oxford.
- IBARRA COLADO, Eduardo (2001) **La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización.** UNAM, UAM y ANUIES, México.

- FERNÁNDEZ, Alfredo L. (1993) *“Evaluación de la planeación de la educación superior”*. En: Alfredo L. Fernández y Laura Santini (comps.) **Dos décadas de planeación de la Educación Superior**. ANUIES, págs. 22-33, México.
- FUKUYAMA, Francis (1999) **La gran ruptura**. Atlántida, Buenos Aires.
- KENT, Rollin (1995) **Regulación de la educación superior en México**. ANUIES, México.
- KENT, Rollin, Wietse de Vries, Sylvie Didou y Rosalba Ramírez (1997) *“El financiamiento público de la educación superior en México. La evolución de los modelos de asignación financiera en una generación”*. En Magdalena Fresán, et al., **Tres décadas de políticas del Estado en la educación superior**. ANUIES, México.
- MENDOZA ROJAS, Javier (1993) *“Elementos de evaluación del Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES)”*. En: Alfredo L. Fernández y Laura Santini (comps.) **Dos décadas de planeación de la Educación Superior**. ANUIES, págs. 167-177, México.
- (1996) *“La educación superior en los planes nacionales de desarrollo: de los propósitos a los resultados”*. En: **Universidad y sociedad. La inminencia del cambio**. CESU-UNAM, págs. 61-102, México.
- (1999) *“La acreditación como mecanismo de regulación de la educación superior en México”*. En: Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez (coords.), **Universidad contemporánea. Política y gobierno**. UNAM y Miguel Ángel Porrúa, págs. 331-370, México.
- (2002) **Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador**. CESU-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México.
- MIRANDA LÓPEZ, Francisco (2001) **Las universidades como**

- organizaciones del conocimiento. El caso de la Universidad Pedagógica Nacional.** El Colegio de México y UPN, México.
- MORSY, Zaghoul y Philip Altbach (eds.) (1998) **Higher Education in an International Perspective: Critical Issues**, Garland, Nueva York.
- RESÉNDIZ, Daniel (1998) “*El futuro del aseguramiento de la calidad en México*”. En: Salvador Malo y Arturo Velázquez Jiménez, **La calidad en la educación superior en México. Una comparación internacional.** UNAM y Miguel Ángel Porrúa, págs. 511-520, México.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, Roberto (2000) “*Políticas educativas y tendencias de cambio de la educación superior en México durante la década de los noventa*”. **El Cotidiano**, núm. 103, septiembre-octubre, págs. 103-112.
- _____ (2001) “*Política de educación superior en México, año 2000*”. En: Guadalupe Teresinha Bertussi (Coord.) **Anuario Educativo Mexicano: visión retrospectiva.** UPN y La Jornada. Vol. I. págs. 100-116, México.
- SEP (2001) *Programa Nacional de Educación 2001-2006.* SEP, México.
- VARELA PETITO, Gonzalo (1995) “*La política de evaluación de la educación superior*”. En: Humberto Muñoz García y Roberto Rodríguez Gómez (coords.) **Escenarios para la universidad contemporánea.** CESU-UNAM, págs. 79-101, México.