

# Políticas de educación superior en México: un diálogo y sus perspectivas\*

Adrián Acosta Silva<sup>1</sup>

## Introducción

¿Cuáles han sido los resultados de las políticas de educación superior diseñadas e instrumentadas a lo largo de los años noventa en México? ¿De qué manera se perciben sus efectos entre funcionarios, especialistas y académicos relacionados con este sector? ¿Cuáles son sus claroscurios, paradojas y resultados efectivos y empíricamente demostrables? ¿Qué tipo de factores han obstaculizado la instrumentación de políticas, o explican sus efectos asimétricos? ¿Cómo avanzar en un diálogo productivo con y entre los actores de las políticas? Estas inquietudes están en el corazón de las preocupaciones que animan buena parte de la investigación de las políticas de educación superior en México, temas que están siendo explorados por diversos proyectos desde distintas perspectivas, pero cuya diversidad está unida por la idea de que es necesario relacionar las políticas públicas con el desempeño institucional, y que esa relación tiene que ser observada en la escala local, que es donde cristalizan las políticas y se distribuyen los recursos de la educación superior.

---

\* Las notas siguientes son resultado de la participación del autor en la “Mesa Redonda sobre Políticas de Educación Superior” organizada por el proyecto AHIEPS, y celebrada el 19 de julio de este año en las oficinas de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP, en México, D.F. Más que una relatoría sobre el evento, lo que se presenta es una interpretación general del diálogo y las discusiones formuladas en la Mesa, tratando de identificar algunos de los puntos y reflexiones relevantes aportadas por el conjunto de los participantes en el evento. En ese sentido, los ordenamientos y las afirmaciones, conjeturas o consideraciones que se encuentran en este documento son responsabilidad exclusiva del autor, y no reflejan necesariamente las posiciones de los participantes en la Mesa o de los responsables del proyecto AHIEPS.

<sup>1</sup> Sociólogo por la Universidad de Guadalajara y Doctor en Ciencia Política por la Flacso-México. Profesor-investigador del CUCEA-Universidad de Guadalajara. Autor del libro *Estado, políticas y universidades en un período de transición* (FCE-U. de G., 2000), y coordinador y coautor del libro *Ensayos sobre cambio institucional* (CUCEA-U. de G., 2002)

Compartir, comparar y discutir esas preguntas y experiencias fue el propósito de la *Mesa Redonda sobre Políticas de Educación Superior* celebrada el 19 de julio pasado en la Ciudad de México, convocada y organizada por la *Alliance for International Higher Education Policy Studies* (AIHEPS), donde casi dos decenas de especialistas, funcionarios y académicos relacionados con la educación superior mexicana pudieron sentarse a analizar desde diversos puntos el tema. El objetivo de la mesa fue dialogar en torno a los primeros resultados del proyecto de investigación comparativa de las políticas de educación superior en México y en Estados Unidos realizado por la AIHEPS, específicamente en lo relacionado a los estudios de caso de dos entidades federativas mexicanas: Jalisco y Guanajuato. Dichos resultados preliminares indican en términos generales que “la regulación o reforma de sistemas estatales...depende en gran medida de la capacidad de los gobernantes electos para comprometer a las instituciones a emprender reformas y participar en la colaboración”. Asimismo, que “las reformas de instituciones individuales sólo tendrá efecto en el mediano plazo si va acompañado por reformas sistémicas. (...) La regulación gubernamental resulta un mejor mecanismo para lograr este objetivo que el mercado”.<sup>2</sup>

Estos dos elementos típicamente “institucionales”, capacidad y regulación efectiva, han sido poco estudiados en el caso mexicano, y débilmente perfilados por las políticas de educación superior en los años noventa, quizá porque las nociones mismas de autoridad pública e interés público en el campo de la educación superior mexicana –como en realidad sucedió con casi todos los campos de la acción pública en el transcurso de la década pasada-, experimentaron un proceso de desvanecimiento de sus configuraciones, digamos, “históricas”, en virtud del largo proceso transicional que se desarrolló en México en las últimas dos décadas. En estas circunstancias, la educación superior es hoy un territorio que sufre tensiones entre inercias históricas, ambigüedades corrosivas e incapacidades institucionales acumuladas y emergentes. El proyecto de la AIHEPS se ocupa justamente de esas

---

<sup>2</sup> Rollin Kent y Wietse de Vries, “Políticas de educación superior en Jalisco y Guanajuato: ¿Cómo explicar las diferencias en el desempeño de dos sistemas estatales durante los años noventa?”. Documento presentado como insumo para la reunión, s.f.

relaciones en dos casos específicos en México y dos en los Estados Unidos, en el cual se analiza de manera comparada “el modo en que los cambios en las políticas de educación superior (*reglas del juego*) modifican la naturaleza de los servicios educativos producidos por las instituciones así como las condiciones en las cuales son brindados”.<sup>3</sup>

### ***Perfil de los participantes***

En la reunión participaron 23 personas, representando a diversas agencias gubernamentales federales y estatales, universidades públicas e institutos tecnológicos de Jalisco y Guanajuato, además de analistas y académicos relacionados con el tema de la educación superior. Entre estos funcionarios destacaban el Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP, el Director General de Educación Superior de la SESIC, el Coordinador General de las Universidades Tecnológicas, el Director General de Estudios y Proyectos de la ANUIES, además de asesores del CENEVAL y de la propia SESIC. Participaron también asesores de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, el Vicerrector Ejecutivo de la Universidad de Guadalajara, así como Directores de Institutos Tecnológicos, y Rectores de Universidades Tecnológicas de Jalisco y Guanajuato, y una representante de la FIMPES. Por parte de AHIEPS participaron Rollin Kent y Wietse de Vries, académicos también de la BUAP. La reunión fue conducida por Luis F. Aguilar, un reconocido experto en políticas públicas.

La variedad y calidad de los participantes permitió que la reunión se convirtiera en un espacio de reflexión, debate y discusión sobre varios de los postulados de los resultados preliminares del proyecto presentados por el equipo de AHIEPS, que fueron derivados de los documentos más extensos que fueron circulados entre los

---

<sup>3</sup> Richard C. Richardson y Rollin Kent, “Sobre el proyecto AHIEPS”, documento de presentación del proyecto, s.f.

invitados varias semanas antes del evento.<sup>4</sup> Varias ideas, impresiones y experiencias fueron discutidas en la Mesa, colocado en perspectiva un conjunto muy amplio de factores que inciden en el análisis de los efectos de las políticas de educación superior en México instrumentadas en la década pasada. Como era de esperarse, las interpretaciones diversas sobre los mismos temas contribuyeron a mirar desde distintos enfoques los problemas de la educación superior mexicana, imprimiendo diversos énfasis a los factores considerados.

### ***Contexto del diálogo***

La discusión sobre las políticas de educación superior en México y sus efectos institucionales ha estado vinculada estrechamente en la última década a preocupaciones por elevar la calidad de la educación, por regular el crecimiento del sistema, o para evaluar el desempeño institucional. Se han incorporado por iniciativa federal sistemas de incentivos para individuos y grupos cuyos efectos aún no han podido ser identificados con claridad y precisión, pero las organizaciones también han generado estrategias institucionales para reordenar sus procesos administrativos y académicos en la perspectiva de tratar de adaptar incrementalmente sus capacidades institucionales a las demandas de un entorno complejo y conflictivo. Algunas instituciones universitarias emprendieron procesos de reforma de diverso origen y propósitos cuyos resultados aún son inciertos, aunque algunos de ellos puedan percibirse como frustrantes y otros como prometedores. Ello no obstante, el sistema en su conjunto presenta rezagos, ineficiencias y desarticulación en diverso grado, cuyo origen se remonta a los años sesenta pero cuyos efectos se han percibido con claridad desde finales de los años ochenta. En cualquier caso, una sensación de insuficiencia y malestar parece extenderse entre académicos funcionarios y directivos relacionados con las políticas públicas de educación superior en México, aunque también existen zonas y agencias que interpretan en positivo lo que ocurre hoy en este sector de la educación mexicana.

---

<sup>4</sup> Los documentos del proyecto AIHEPS están disponibles en la siguiente dirección electrónica: <http://www.nyu.edu/iesp/ahieps>

### ***Objetivo central y lineamientos generales de la Mesa***

El objetivo central a discutir fue el de analizar la relación entre políticas públicas y desempeño institucional en el campo de la educación superior en los años noventa en México, identificar, desde una perspectiva comparada y desde la visión o experiencia de los distintos participantes, los efectos de las políticas en los años noventa, reflexionando colectivamente alrededor de los resultados y efectos institucionales y sociales del proceso de cambios experimentados a lo largo de la década en la educación superior de México, tomando como puntos de referencias los avances de la investigación de la AIHEPS sobre los casos de Jalisco y Guanajuato. La mecánica de la reunión se desarrolló a partir de la lectura de once proposiciones derivadas de los resultados de la investigación, aunque, por razones de tiempo, fueron agrupadas en seis “racimos” de cuestiones, que permitieron sugerir interpretaciones, precisiones, matices y cuestionamientos a las formulaciones planteadas por el equipo de la AHIEPS.

### **Asuntos relevantes y cuestiones críticas**

Suele resultar un ejercicio difícil el tratar de resumir y ordenar la variedad y riqueza de las opiniones expresadas en una Mesa. Sin embargo, a partir de la lectura de las proposiciones contenidas en el documento de inducción al diálogo, es posible tratar de ordenar sin traicionar las ideas y argumentos expresados por los participantes. Aunque hubo también especulaciones saludables, debates inconclusos y argumentos poco desarrollados, las opiniones permitieron identificar puntos claros de acuerdo, que implican la definición de asuntos relevantes y cuestiones críticas sobre el tema. Estos asuntos y cuestiones forman parte de una agenda de discusión y reflexión que es necesario desarrollar en el futuro inmediato, pero también son

factores para colocar en una perspectiva crítica aquellos temas que requieren mayores estudios y renovadas perspectivas de análisis.

### **1. *La relación entre políticas de educación media superior y superior.***

Como fue señalado por los miembros de la AIHEPS, la educación media superior no es el objeto de estudio principal del proyecto. Ello no obstante, sus relaciones con el sistema de educación superior resultan claves para comprender el surgimiento y desarrollo de problemas críticos que tienen que ver no solamente con las instituciones específicas sino también con las políticas públicas federales y estatales que intentan reordenar y modificar los efectos perversos o no deseados de esas relaciones.

En la mesa se propuso la identificación de cuatro grandes tipos de políticas que confluyen en la educación media superior tanto a nivel federal como a nivel estatal: *políticas emergentes* o coyunturales, *políticas evolutivas*, *políticas inerciales*, y *políticas de visión*, o estratégicas. Las primeras tienen que ver con conjunto de acciones que intentan remediar o regular problemas específicos. Las segundas tienen que ver con tendencias generales de políticas que implican dos o más generaciones de políticas en torno a conjuntos de problemas identificados como relevantes. Las terceras se refieren a acciones de políticas que sobreviven en el tiempo y se reproducen ante la ausencia de mecanismos de ajuste o evaluación de sus resultados. Y las políticas de visión pueden ser definidas como aquellas que intentan promover o inducir cambios en los sistemas en una perspectiva estratégica de transformación de mediano y largo plazo.

En los años noventa, las políticas inerciales y coyunturales parecieron dominar las acciones públicas a nivel federal y estatal, aunque en algunos casos fue posible observar la instrumentación de políticas estratégicas de cambio institucional. En cualquier caso, los intentos de formulación o instrumentación de las políticas enfrentaron un problema que afecta desde su origen al conjunto de este subsistema:

la indefinición histórica de la educación media superior, que es fundamentalmente un problema de concepción de la educación media superior en el contexto general de la educación en México. Desde el punto de vista de varios de los participantes, esto ha generado un conjunto muy heterogéneo de establecimientos y subsistemas que han estado ligados orgánicamente en muchos casos a los sistemas de educación superior, específicamente en las universidades públicas. Diversos regímenes administrativos coexisten de manera caótica en este sector, que gozan de diversos grados de autonomía, lo que dificulta no solamente la operación cotidiana y coherente del conjunto sino, sobre todo, bloquea la capacidad de diseñar e instrumentar políticas coherentes.

En este campo, se apuntó la necesidad de contar con estudios más precisos y comprensivos sobre casos de instituciones que contaban con sistemas de educación media superior en el seno de su estructura orgánica y que luego fueron separados de la misma (como sucedió recientemente en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí), y los casos donde esa separación no ha ocurrido (como en la Universidad de Guadalajara o la UNAM).

## ***2. Cuotas y colegiaturas***

A partir de la tesis de que la “ampliación y diversificación de las contribuciones económicas es un medio eficaz para diversificar los sistemas de educación superior”, la discusión se concentró en analizar las complejidades de esta relación y las experiencias al respecto en los años noventa. Hubo aquí una variedad de posiciones y argumentos que implicaron la identificación de problemas como la relación entre ampliación de la matrícula y los costos y beneficios del crecimiento institucional; la equidad como objetivo de cualquier política de cuotas en las instituciones públicas de educación superior, en especial de las universidades; la experiencia de políticas sostenidas de expansión de la matrícula y los límites del crecimiento racional de las instituciones; la necesidad de ampliar, diversificar y flexibilizar la oferta educativa bajo criterios académicos y sociales y con programas definidos de mediano y largo plazo.

Polvos de viejos lodos se colaron a estas reflexiones: el mito de la gratuidad de la educación superior fue relacionado con el efecto perverso de que las cuotas bajas o simbólicas en realidad terminan beneficiando a quienes no necesitan de costos bajos para su educación, lo que agudiza severamente la inequidad social en el acceso y permanencia en la estas instituciones. También fue señalada la necesidad de diferenciar los costos de la matrícula en función de los contextos rural o urbano, que permitan a su vez diferenciar las políticas de cuotas para orientar sus beneficios en términos de equidad y coherencia institucional. Otros puntos de vista coincidieron en considerar los “costos ocultos” que implica para muchos estudiantes y sus familias el acceso y permanencia en la educación superior y que generalmente no son considerados en las decisiones de políticas de colegiaturas de las instituciones. Una idea fuerte, y discutida, fue la de si existe una suerte de “punto de maduración institucional” que señale los límites del crecimiento de las organizaciones de educación superior, y si ello tendría que ver con el diseño e implementación de políticas progresivas de autofinanciamiento institucional, flexibilización y diversificación de los programas académicos, bajo esquemas de corresponsabilidad y rendición de cuentas.

Otra dimensión de la reflexión sobre este punto tiene que ver con el eje público/privado. Como fue señalado insistentemente en la reunión -y que ha sido demostrado en varios estudios al respecto-, el motor del crecimiento de la educación superior mexicana en los años noventa fue el sector privado, mientras que el sector público disminuyó su ritmo de crecimiento histórico y su peso relativo en el conjunto de instituciones, establecimientos, profesores y matrícula del sector. Esto implica que estamos en presencia de una transición de larga duración de la oferta y la demanda educativa, que implica también una alteración de los costos y beneficios de la educación superior. Ello está agudizando también el viejo problema de la inequidad social de la educación superior mexicana, y pone en el centro el papel del Estado en este problema central. Adicionalmente, fue señalado que no parece existir una asociación simple entre el *tamaño* de las cuotas y la *calidad* de la diferenciación

institucional, que implicaría que altas cuotas o colegiaturas inducen a una mayor diferenciación o diversificación institucional, o de manera inversa, un bajo costo de las cuotas implica una reducida diversidad institucional. Durante la década pasada, por ejemplo, el caso de muchas instituciones privadas coloquialmente llamadas “de cochera” demuestra como cuotas bajas de colegiaturas inducen la ampliación de la matrícula pero no producen la diferenciación institucional.

### **3. Políticas financieras y reglas de desempeño**

El punto de partida general en el análisis de la relación entre financiamiento y desempeño es, digamos, conceptual. ¿Qué se entiende por reglas de desempeño? ¿Cómo se pueden identificar y diferenciar el cumplimiento de las reglas y la negociación política de las reglas? ¿Existen reglas claras para el financiamiento público de la educación superior y mecanismos e instrumentos específicos para medir el desempeño institucional? ¿Cuál es el peso específico del financiamiento federal y estatal, y cómo medir su impacto en términos de fortalecimiento de la educación superior en la escala local? Varios puntos fueron tocados en este contexto: 1) La influencia del entorno político y de políticas que contribuyen a la formación de las reglas formales e informales del financiamiento público a la educación superior, y a los patrones políticos de negociación entre las instituciones de educación superior y los gobiernos locales y federal; 2) La existencia de sistemas de educación superior con varios y diferentes regímenes político-administrativos y reglas diversas de desempeño, así como gobiernos que intentan influir en mayor o menor medida en la configuración de esas reglas, que actúan en diversas arenas de negociación con intereses y actores específicos; 3) La necesidad de colocar la discusión sobre el financiamiento público y el autofinanciamiento institucional en el marco más amplio de la corresponsabilidad social por la educación superior; 4) La inestabilidad del financiamiento a la educación superior como restricción a procesos de cambio institucional; 5) La diferenciación entre subsidios ordinarios y extraordinarios y sus efectos en la capacidad de diversificación y descentralización de los programas, decisiones y recursos de las instituciones y del sistema.

*La (discreta) importancia de la reglas.* En la década pasada, fue posible advertir un cambio importante en el discurso gubernamental sobre el financiamiento a la educación superior, que sin embargo no cristalizó consistentemente en un cambio sustancial en las reglas que norman el acceso y la distribución de los recursos a las IES. El factor político, un viejo conocido en los procesos de distribución del financiamiento público a las universidades, siguió siendo un factor clave en la asignación de los recursos, aunque ciertamente se comenzaron a incluir otros factores adicionales, como cantidad de profesores con postgrado y miembros del Sistema Nacional de Investigadores, acreditación de programas, algunos resultados de ejercicios de auto-evaluación, etc. Ello no obstante, las reglas políticas continúan siendo estratégicas en la definición de los patrones de negociación financiera entre el gobierno federal, los gobiernos locales y las IES, en especial las universidades públicas, aunque esas reglas no son exclusivas de este campo de la acción pública, sino que forman parte central del régimen político en su sentido amplio.

*Diversidad y control.* El largo proceso de expansión anárquica de las instituciones y los sistemas de educación superior en México ocurrió en los años sesenta y setenta, dio como uno de sus resultados más evidentes la configuración de varios regímenes político-administrativos en los sistemas estatales y las instituciones públicas y privadas que los componen. Esas configuraciones representan intereses no solamente saludablemente diversos sino también en ocasiones fatalmente encontrados. Las divergencias entre las universidades públicas con el gobierno local o con el sector privado, o entre las instituciones tecnológicas federales con las universidades públicas o privadas, o la desarticulación entre los diversos conjuntos institucionales, son manifestaciones de tensiones y conflictos acumulados desde hace tiempo, y que en los años noventa se agudizaron (como en el caso de Jalisco), o, en caso contrario, se resolvieron en nuevos arreglos institucionales a nivel local (Guanajuato). Para las autoridades públicas locales y federales, el manejo de esa diversidad y tensiones resulta una tarea estratégica para colocar los conflictos y la competencia en una perspectiva cooperativa. Una coordinación pública eficaz y

legítima de la educación superior al nivel local es uno de los desafíos cruciales de los gobiernos estatales y las instituciones de educación superior.

*Corresponsabilidad.* Como fue señalado en los puntos 2 y 3, se consideró que tanto la política de cuotas como las políticas financieras en su conjunto requieren colocarse en la perspectiva de la corresponsabilidad social y pública por la educación superior. Sin embargo, también deben incluirse criterios de equidad en los mecanismos de financiamiento y cuotas con el propósito de evitar que bajo la búsqueda de la corresponsabilidad social se incrementen las desigualdades históricas en términos tanto de ingreso como de posibilidades de permanencia y egreso de los estudiantes en las instituciones de educación superior.

En los años noventa, fue posible advertir el hecho de que el virtual congelamiento de las cuotas y del financiamiento público en la educación superior mexicana significó consolidar la histórica desigualdad que caracteriza el acceso y la distribución de los beneficios del sector. Aunque se logró avanzar en muchos casos en la desmitificación del mito de la “gratuidad” de la educación superior, en muchas instituciones públicas las cuotas siguen siendo simbólicas y la gestión de recursos adicionales ante fuentes no públicas sigue siendo muy débil. Ello limita la capacidad institucional para desarrollar estrategias de innovación y consolidación de procesos académicos y de vinculación, y debilita la noción de corresponsabilidad social en el desarrollo de la educación superior.

*Financiamiento y cambio.* Como fue señalado por varios de los participantes, un estancamiento o un retroceso en el monto del financiamiento a la educación superior parece constreñir o bloquear severamente cualquier proceso de cambio institucional. Las relaciones entre financiamiento y cambio parecen reforzarse cuando existen acuerdos y compromisos claros. Sin embargo, las severas restricciones financieras que padece el sistema de educación superior desde hace una década limitan poderosamente las posibilidades de inducir cambios profundos en las instituciones y en los subsistemas estatales, y asegurar su consolidación en el tiempo. Aunque sería

discutible asociar de manera mecánica un mayor y más diversificado financiamiento al incremento de las posibilidades de que se produzca un cambio ordenado e intencional en las instituciones o sistemas de educación superior, varias experiencias locales e internacionales parecen coincidir en esa lección o clave de transformación.

*Diferenciación, diversificación y descentralización.* Finalmente, otro de los puntos abordados tuvo que ver con la relación entre financiamiento con los procesos de diferenciación, diversificación y descentralización en la educación superior. La experiencia de los noventa muestra que no basta con crear estímulos financieros adicionales o extraordinarios al financiamiento público para provocar cambios significativos en el comportamiento de las instituciones y los sistemas de educación superior, sino que es necesario promover que los recursos adicionales vayan acompañados de procesos de diversificación académica, diferenciación institucional y descentralización político-administrativa en la gestión y aplicación de esos recursos.

#### **4. Las instituciones tecnológicas**

Con más de 200 mil alumnos y 20 mil trabajadores, el subsistema de educación tecnológica ha sido poco estudiado y comparado en el contexto de la educación superior mexicana. Tradicionalmente ligado a un esquema centralista de administración y control gubernamental federal, funcionando como un sistema cerrado y tendencialmente endogámico, en los años noventa esa característica se acentuó junto con el aislamiento respecto de otros subsistemas de educación superior como el universitario y el de formación de profesores. Para decirlo según la proposición del proyecto de AIHEMS: “El control gubernamental excesivo y la ausencia de autonomía institucional son sin duda el mayor problema de los Institutos Tecnológicos federales (...). Los IT carecen de las facultades legales para firmar convenios y contratos, carencia que debilita en grado sumo su capacidad para cumplir con el aspecto más fundamental de su misión como institutos técnicos: la vinculación con la industria. La rigidez en la gestión de esas instituciones se refuerza con la centralización de los asuntos laborales, financieros y curriculares. Uno de los

efectos de este cuadro centralizador es la falta de innovación y adaptabilidad en la docencia”.

Esta idea fue discutida desde varios puntos de vista. Uno de ellos enfatizó el hecho de que los IT han experimentado varias reformas en las últimas dos décadas, como fue la de 1976-1978, cuando el bachillerato dejó de ser parte de la estructura orgánica de los Institutos para que estos se concentraran en la licenciatura y el postgrado. Por otro lado, se planteó el hecho de que este es el único subsistema que cuenta con una suerte de servicio civil de carrera en términos de sus funcionarios y cuadros directivos, cuyos méritos y experiencia son acumulables en la estructura total de los Institutos.

Uno de los puntos relevantes en el análisis de los IT tiene que ver con la autonomía institucional, y las relaciones que hay entre ésta y la capacidad institucional para desarrollar estrategias de desarrollo y articulación con los otros subsistemas de educación superior. Tradicionalmente, los IT son organizaciones heterónomas, es decir, ligados al gobierno, y la centralización y el control son rasgos históricos de su evolución. Sin embargo, en los años noventa los IT sufrieron un proceso de federalización de sus servicios, aunque permaneció con una centralización *de facto* de muchas de sus decisiones fundamentales. Esta tensión entre lo central y lo federal en los IT es un fenómeno a estudiar con mayor profundidad, para identificar si tiene o no una relación significativa con el desempeño que a nivel local tienen estas organizaciones.

## **5. El marco institucional**

La sobre-politización de las políticas de educación superior es un rasgo característico en México y en otros países de América Latina. Al no existir o ser muy débiles las agencias intermedias entre el Gobierno federal y los locales y las instituciones de educación superior, las acciones de política se resuelven usualmente en típicos juegos de suma cero entre los actores involucrados o en un conjunto de

intenciones heroicas o, en el mejor de los casos, en acciones irrelevantes para articular estrategias cooperativas que vayan más allá de las fronteras institucionales. “La capacidad para establecer y cambiar las reglas del juego –se dice en el documento de discusión- depende del poder de las agencias intermedias y de la colaboración entre las instituciones. (...) La creación del marco institucional que requiere el buen funcionamiento de las políticas de educación superior a nivel de los estados en México es una tarea clave y exige el compromiso y liderazgo de los gobernantes electos. Una vez creado el marco institucional, incluyendo los organismos intermedios, éstos servirán para despolitizar las relaciones entre gobernantes y directivos institucionales”.

Esta proposición permitió una discusión de varios matices, pero también hubo opiniones francamente escépticas al respecto. Como fue señalado por varios de los asistentes, la ANUIES fue creado en 1950 como organismo intermedio, y diversas agencias u organismos intermedios están contemplados desde por lo menos finales de los años setenta, cuando se creó el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), donde se contempló a su vez la creación de *Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior* (COEPES), como espacios de negociación y acuerdo para la instrumentación de las políticas federales y estatales en el campo de la educación superior. Pero en los años noventa también se crearon otros organismos intermedios entre el Estado y las Instituciones de Educación Superior como la FIMPES, diversos organismos acreditadores, consejos de vinculación, consejos sociales, etc. En otras palabras, sí han existido espacios de mediación entre las IES y el Estado y los gobiernos locales, aunque también se reconoce la escasa relevancia o efectividad de dichos organismos en la elaboración e instrumentación de las políticas de educación superior en la escala nacional y local.

En casos como el de Jalisco, esos espacios se han caracterizados por convertirse en una suerte de caja de resonancia de los conflictos entre los actores de la educación superior, o donde se convierten en espacios políticos sin políticas, habitados y en ocasiones capturados por los intereses de las instituciones locales.

Como fue señalado por uno de los participantes, en las COEPES “hay política, pero no políticas”. Pero en el transcurso de los noventa, hubo casos como el de Guanajuato, donde la COEPES, que se constituyó y “reconvirtió” como una Asociación Civil, funcionó como un organismo eficaz para tomar decisiones de política pública para el sector de educación superior del estado. Este contraste entre una y otra experiencia tiene como elemento en común al contexto político local, donde la formación de coaliciones y acuerdos entre el gobierno y los actores se resuelve de manera cooperativa (Guanajuato), o se confirma en el desarrollo de estrategias no cooperativas sino competitivas (Jalisco).

Uno de los puntos clave de la creación de un marco institucional favorable a procesos de cambio y cooperación tiene que ver con la creación de varias arenas de negociación y acuerdo político para las políticas. Ello supone una redefinición del interés público en el campo de la educación superior en los ámbitos locales, que requiere procesos de formación de redes de agencias intermedias y formas diversas de coordinación de los sistemas estatales de educación superior. En cualquier caso, como fue señalado en la reunión, la creación de sólidos consensos estratégicos en torno a cuestiones críticas de la educación superior en la escala local, permite el desarrollo de capacidades políticas para el diseño e instrumentación de políticas de educación superior. Sin embargo, el proceso de redefinición de los intereses en juego en el ámbito local es un proceso complejo y accidentado, que involucra no solamente a los actores institucionales sino también a los actores políticos (partidos) y a los gobernantes locales.

## ***6. Información, responsabilidad y regulación***

“Los sistemas de información tienen una gran importancia para mejorar la gestión institucional y el monitoreo público de las políticas; pero sobre todo son importantes para informar a los estudiantes, las familias y las empresas sobre la calidad y los costos de la educación superior pública y privada. El mero hecho de

difundir información confiable sobre el sector privado genera un efecto de “control social” desde el consumidor hacia las instituciones”.

Esta afirmación fue compartida, aunque con matices, por la mayor parte de los participantes en la Mesa. Como fue señalado, varias universidades públicas han emprendido estrategias de difusión pública de la información institucional, con el propósito de generar una imagen de credibilidad y confianza hacia los procesos académicos, financieros y administrativos de dichas instituciones. Otros participantes señalaron la necesidad de contar con uno o varios sistemas nacionales de indicadores, que permitan construir y obtener información confiable sobre el desempeño del sistema y de las instituciones, tal y como sugieren documentos formulados por la ANUIES y el propio gobierno federal.<sup>5</sup> Las instituciones privadas, en menor medida, han comenzado a aceptar ser evaluadas por organismos de acreditación y certificación, aunque no siempre se dan a conocer públicamente esos resultados, lo que limita las posibilidades de que los ciudadanos y los consumidores tomen decisiones de acuerdo a ciertos parámetros de información pública.

Quizá una perspectiva importante de reflexión es que la producción y distribución de información en la educación superior –como de hecho en cualquier otro sector- es un proceso de altos costos y, posiblemente, de altos beneficios, pero cuya responsabilidad debe ser de carácter público. El hecho de que las instituciones singulares generen y distribuyan su propia información a las instituciones gubernamentales, a los ciudadanos o a los consumidores de los servicios de educación superior, implica cierto grado de responsabilidad pública (*accountability*), pero es necesario extender y normalizar la generación de la información mediante arreglos entre los gobiernos locales y las instituciones locales para garantizar la buena calidad de la información y de que esta genere los efectos deseados en los entornos locales.

---

<sup>5</sup> ANUIES, *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*. ANUIES, México, 2000. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Educación Pública, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México.

## **Consideraciones finales**

Quizá uno de los puntos más importantes aunque implícitos de la reunión convocada por la AHIEPS es que no es de suyo evidente que la relación entre las políticas de educación superior y el desempeño institucional sean claras para todos los actores, en todos los momentos y en todos los “lugares” institucionales. Por el contrario, resulta difícil encontrar una visión compartida entre los funcionarios, directivos y académicos respecto de los efectos e indicadores de dichas relaciones. Ello no obstante, el diálogo establecido entre los participantes del proyecto y de la Mesa constituye un buen punto de partida (o de llegada, según se quiera ver) para profundizar en las diversas perspectivas, percepciones, sospechas y creencias que los distintos actores de la educación superior tienen acerca del objeto de sus oficios, preocupaciones y certezas. La puesta en común de experiencias e interpretaciones diversas y en ocasiones encontradas, es una actividad indispensable para avanzar en la comprensión de los problemas que enfrentan las políticas de educación superior. Tal vez en la persistencia en este tipo de actividades radique el desarrollo de las capacidades institucionales necesarias para la formulación e implementación de políticas públicas de educación superior en la escala federal y en la escala local, pero también pueden ayudar a esclarecer de manera regular el rumbo y los efectos de la acción pública en el siempre accidentado campo de la educación superior.