

POLÍTICAS FEDERALES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR MEXICANA

Junio 2002

Desempeño Organizacional y Decisiones de Políticas en los Estados Unidos y México



© 2002 by The Alliance for International Higher Education Policy Studies, 239 Greene Street, Suite 300,
New York, NY 10003.

POLÍTICAS FEDERALES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR MEXICANA

Sobre el Proyecto AIHEPS.

La Alianza para el Estudio Internacional de Políticas de Educación Superior (AIHEPS), una colaboración entre la Universidad de Nueva York y el Centro de Investigación y Estudios Avanzados (CINVESTAV) en la Ciudad de México, fue financiada en Septiembre de 1999 por la Fundación Ford para realizar investigación sobre las políticas educativas en México y los Estados Unidos, durante un periodo de tres años, con dos objetivos principales: 1. Mejorar el entendimiento comparativo de cómo los cambios en las políticas de educación superior (las reglas del juego) alteran la naturaleza de los servicios educativos ofrecidos, así como las condiciones bajo las cuales se producen; y 2. Funcionar como un medio para la capacitación de jóvenes investigadores en ambas naciones. El proyecto también busca crear capacidad en ambas instituciones para realizar otros estudios de política y hacer llegar la información recabada a las audiencias apropiadas.

Las siguientes preguntas reflejan algunas de las líneas que el proyecto ha seguido:

- Los sistemas de educación superior operan en entornos políticos muy diferentes, medidos por atributos como estatus constitucional, influencia estatal/federal, cultura política y poderes ejecutivos. ¿Existen aspectos del entorno político que parecen estar asociados con padrones particulares de desempeño? ¿Han habido intentos por parte de los estados de alterar sus entornos políticos? ¿Existen combinaciones particulares dentro de los entornos políticos que parecen facilitar o impedir la capacidad de un Estado para adaptarse a los cambios en el entorno?
- Empezando desde puntos muy diferentes, los estados parecen estar cambiando sus diseños del sistema, sus estrategias de colaboración, comunicación y rendición de cuentas y sus políticas fiscales para incorporar mayor énfasis en mecanismos del mercado. ¿Cómo han influido estos cambios, medidos por los indicadores elaborados por el Centro Nacional de Política Pública y Educación Superior de los Estados Unidos e indicadores comparables para México? ¿Pueden algunos aspectos del desempeño ser relacionados con configuraciones particulares de estas "reglas del juego"?

- Los gobiernos federales pueden jugar el papel definitivo en un sistema nacional de educación superior (como en México) o el papel del agente de cambio, abogado del consumidor y contratista de investigación (como en los Estados Unidos). ¿Cómo están cambiando los roles federales? ¿Hasta qué punto los roles federales son complementarios a los de los estados? ¿Existen diferencias discernibles en los patrones de desempeño del sistema, que pueden ser razonablemente relacionados a las diferencias en las "reglas del juego", tal como se definen e implementan en el ámbito federal?

El proyecto de la AIHEPS ha logrado los siguientes productos, los cuales se encuentran o pronto se encontrarán en inglés y español en nuestra página de web, <http://www.nyu.edu/iesp/aiheps/>. Las ligas a estos productos también están disponibles a través del Centro Nacional para la Política Pública y la Educación Superior y a través de varios sitios regularmente visitados por la audiencia mexicana a estos productos. Estos documentos fueron escritos de acuerdo a un marco mutuamente convenido para facilitar el análisis comparativo.

- Reportes de caso para los estados de Guanajuato, Jalisco, Nueva Jersey y Nuevo México
- Reportes federales para los Estados Unidos y México.
- Resumen conceptual describiendo el modelo para entender las conexiones entre la política y el desempeño como se ha desarrollado hasta esta etapa del proyecto, así como representaciones gráficas y textuales del trabajo restante.
- Un reporte resumen de los trabajos de jóvenes investigadores involucrados en el proyecto y sus contribuciones.¹

Los siguientes productos han sido planeados para el tercer año y estarán disponibles en la página de Web.

¹ Desde la creación del proyecto, diez jóvenes académicos han contribuido a la investigación.

- Una síntesis para los Estados Unidos que incorpora resultados del reporte federal y los reportes de dos estados. La intención es sugerir proposiciones sobre las relaciones entre política y desempeño que pueden inferirse de los datos recolectados en los estudios norteamericanos. Este reporte provee un punto de inicio a la reunión de líderes involucrados en la política que se llevará a cabo en Jersey City, New Jersey, el 21 de Junio, 2002.
- Una síntesis similar para México que servirá como punto de inicio para las discusiones de política que se realizaran en la Ciudad de México en Julio del 2002.
- Un documento reportando las conclusiones de la reunión de Estados Unidos, escrito en un formato diseñado para una amplia distribución. El Centro Nacional ayudará en el desarrollo y distribución de este documento.
- Un documento reportando las conclusiones de la reunión de México diseñado para su amplia distribución en ese país.
- Una síntesis que incorpora los resultados del análisis transnacional utilizando datos de ambos países realizado por los codirectores del proyecto.
- Un reporte modificado del modelo base para comprender cómo la política puede contribuir de forma constructiva al logro de las prioridades públicas.

Una propuesta que se encuentra pendiente para refinar el modelo es incluir a Canadá en los perfiles nacionales e incrementar de cuatro a doce el número de perfiles estatales y provinciales construidos con el modelo. Los perfiles incrementarán individualmente y colectivamente nuestro entendimiento de las relaciones entre entornos políticos, reglas del juego y desempeño de la educación superior en Estados Unidos, México y Canadá. La incorporación de Canadá enfocará la atención en el grado variable en que la federación se involucra en los sistemas de educación superior y permitirá un contraste entre un sistema que es completamente "público" y sistemas mixtos que tienen instituciones privadas y públicas. Permitirá también comparar las políticas en diferentes sistemas de educación superior para mejorar el acceso y la oportunidad, incluyendo provisiones para miembros de etnias indígenas / aborígenes.



New York University
239 Greene Street, Suite 300
New York, NY 10003
(phone) 212.998.5515
(fax) 212.995.4041
www.nyu.edu/iesp/aiheps

Richard C. Richardson
New York University
richard.richardson@nyu.edu

Rollin Kent
Mexico
rkent@palenque.gemtel.com.mx

Introducción

Este capítulo explora cómo las nuevas reglas del juego, introducidas en los años noventa, ocasionaron cambios, tanto dentro del sistema de educación superior como en la capacidad reguladora estatal. En nuestro marco conceptual asumimos que, al cambiar las reglas del juego, las políticas gubernamentales causan alteraciones en el desempeño institucional. Al mismo tiempo, alterar las reglas del juego puede cambiar la capacidad del mismo Estado para regular efectivamente la educación superior.

Nuestro punto de partido es que al final de los años ochenta existían muy pocas reglas y la capacidad estatal era limitada. De tal forma, un cambio importante en los noventa consistió en cambiar de una situación donde las interacciones entre la educación superior y el gobierno se caracterizaban por negociaciones continuas bajo condiciones de conflicto casi permanente, a un contexto en el cual el juego comenzó a jugarse bajo reglas relativamente estables y legítimas, formalmente asociadas con una idea de la calidad y la eficiencia de los servicios educativos.

Antes de los noventa, el gobierno federal tenía una capacidad mínima de desarrollar políticas, ya que las *reglas que buscaban afectar objetivos educativos* estaban virtualmente al margen del juego como existía en ese momento. Llevando este argumento al extremo, la política de educación superior durante los noventa creó reglas donde no existían. Esto puede parecer muy drástico, ya que siempre hay reglas de algún tipo —escritas o implícitas, políticas o financieras— en la interacción entre el gobierno y la educación superior subsidiada por el primero. Aun así, la idea se acerca bastante a la realidad si asumimos que las *reglas del juego* implican objetivos y valores educativos, en vez de sólo la interacción Hobbesiana que prevalecía en la educación superior pública mexicana durante los ochenta.

Existían varias reglas operativas de un tipo más político: una era que el sistema necesitaba crecer, siendo el acceso el objetivo más importante. La segunda era que las universidades necesitaban profesores de tiempo completo. Una tercera postulaba que correspondería al gobierno federal ser el organizador central del sistema, que la educación debería ser pública (laica y gratuita) y que sería pagada completamente por ingresos públicos. Por otro lado, las instituciones requerirían tener autonomía para autogobernarse y definir programas y su

contenido, mientras que la intervención gubernamental se evitaría siempre que fuera posible. Muchas de estas reglas —o más bien credos, ya que no estaban escritos pero aun así guiaban a todos— entraron en crisis en los ochenta, aunque algunas permanecieron fuertemente presentes durante las reformas de los noventa. Estas reglas tuvieron que ser remplazadas por nuevas, de mayor contenido educativo, para cambiar tanto la forma de operar del sistema como el rol del gobierno federal.

Por lo tanto, para poder explicar por completo la creación de políticas para la educación superior de los noventa en México, uno debe tomar en cuenta la emergencia de nuevas capacidades estatales para afectar el comportamiento de la educación superior. Esto no quiere decir que tales cambios en la política fueron efectivos para alcanzar los objetivos educativos, lo cual es parte de un argumento diferente sobre desempeño y resultados.

Este documento comienza describiendo el contexto político de los ochenta, seguido por la descripción de las principales iniciativas de políticas para la educación superior de los noventa y la cambiante relación entre el gobierno y la educación superior. Finalmente intenta ligar estos sucesos a algunas observaciones sobre resultados.

El Entorno de Políticas

En el 2000, el sistema de educación superior mexicano incluía casi 1,600 instituciones, atendiendo a dos millones de estudiantes y empleando a 160,000 docentes. Alrededor de 1,100 instituciones son privadas, la mayoría de ellas muy pequeñas. A pesar de su gran número, la educación privada cubre el 30% de la matrícula de licenciatura.

Aunque el sistema ha crecido a grandes pasos desde los setenta, sólo cubre el 18% del grupo de edad relevante (20-24 años) en la licenciatura. Los estudios de posgrado forman una pequeña porción del total de la matrícula: el 87% de los estudiantes son de licenciatura, 9% se encuentran en programas de formación de profesores y 4% en estudios de posgrado (ANUIES, 2000).

Este sistema está compuesto por varios subsectores, cada uno con su propia lógica. Primero, nos encontramos con la radical distinción entre lo público y lo privado: Las instituciones privadas

son realmente privadas y no reciben dinero público, excepto aquel otorgado a través de la competencia por fondos para la investigación, los cuales son pocas veces utilizados por las instituciones privadas debido a su limitada participación en la investigación. Éstas dependen casi por completo de sus colegiaturas, ya que pocas universidades tienen fideicomisos de donaciones. La ley federal formalmente prohíbe instituciones con fines de lucro.

Aunque la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) formalmente regula la educación privada, dicha supervisión es laxa. La legislación con respecto al reconocimiento de nuevas instituciones es muy vaga, permitiendo que éstas sean reconocidas por los gobiernos federales o estatales, así como por una universidad estatal²; y la inspección o el control de calidad no se practican. Generalmente, la educación superior privada en México opera bajo el modo de "reconocimiento rápido" (Wolff & de Moura Castro), el cual explica el vertiginoso crecimiento de este sector en años recientes (Kent & Ramírez, 1999).

Al mismo tiempo, las instituciones públicas dependen casi completamente de fondos federales entregados a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y sus estudiantes pagan sólo una pequeña parte de los costos, representando las colegiaturas por lo general menos del 10% del ingreso institucional. Para 1999, el sector público tenía varios tipos de instituciones con condiciones legales diferentes:

- Universidades estatales: son creadas por el Congreso Estatal y son autónomas ante la ley federal, es decir se gobiernan ellas mismas, tienen libertad de pensamiento y de expresión, y son responsables de sus propios programas académicos. Aun así, desde los años setenta, las universidades estatales han sido subsidiadas en su mayor parte por el gobierno federal³.

² El término oficial en México es "reconocimiento oficial" y se aplica a programas individuales, no a instituciones. Aunque hasta 2000 no existía un sistema general de acreditación, la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), una organización independiente, ha evolucionado de un grupo de cabildeo hacia una organización con un sistema de acreditación institucional para sus miembros. No existe información para aseverar si la FIMPES opera mejor como árbitro de calidad institucional o como grupo de interés (Moura Castro & Wolf, 2001).

³ Esta paradoja puede explicarse por dos factores: uno, porque la estructura fiscal centralizada ha favorecido históricamente al gobierno federal sobre el estatal, cuyo ingreso es relativamente limitado; y dos, por la política federal durante los setenta y ochenta de extender las oportunidades de educación superior pública sin renunciar al control sobre las universidades e institutos tecnológicos.

- Institutos Tecnológicos Federales: instituciones de enseñanza superior creadas y subsidiadas por la Subsecretaría de Educación Tecnológica, quien nombra a los directores de las 80 instituciones. Los IT fueron establecidos en toda la república desde los años cincuenta. La política de estas instituciones es la de proveer de educación superior tecnológica a los jóvenes de bajos recursos en ciudades de mediano tamaño. Operan bajo una administración centralizada: la Subsecretaría de Educación Tecnológica toma las decisiones sobre el curriculum, presupuesto y personal. Una consecuencia paradójica de esta estructura es que los institutos tecnológicos no tienen la facultad legal para realizar contratos con el sector privado. En 1991, la Subsecretaría decidió no crear más establecimientos federales y comenzó a descentralizar los existentes.
- Institutos Tecnológicos Estatales: instituciones de enseñanza superior establecidas de manera conjunta por el gobierno federal y gobiernos estatales, a petición de los segundos. Inicialmente son subsidiados en conjunto por ambos gobiernos, donde la contribución federal se enfoca en construcción, laboratorios, equipo e infraestructura en general y el gobierno estatal cubre los gastos corrientes. Son gobernados por una junta directiva, siendo sus directores nombrados por el gobernador.
- Universidades Tecnológicas: instituciones de enseñanza superior, que también son creadas y subsidiadas en conjunto por ambos gobiernos y gobernadas por una junta directiva que incluye representantes de empresas privadas.

Aunque formalmente la mayoría de las instituciones son estatales en el 2000, el sistema mexicano es altamente centralizado. Durante los setenta y ochenta, el financiamiento se concentró cada vez más en el gobierno federal. Las iniciativas principales para cambiar el sistema desde los ochenta han sido federales también. Sólo muy recientemente algunos gobiernos estatales comenzaron a desarrollar políticas locales. Otra agencia federal de importancia es el CONACYT, quien formula políticas para los programas de investigación y de posgrado.

El sistema mexicano tiene varias peculiaridades: Sólo el 30% de los docentes es de tiempo completo, y la mayoría fue contratado contando sólo con el título de licenciatura. La investigación se concentra en unas cuantas universidades, casi todas públicas. La mayor parte de la matrícula se concentra en las profesiones tradicionales como derecho, medicina, contaduría e

ingeniería civil. Estos datos generales varían mucho dentro de distintos sectores del sistema y entre estados, indicando grandes disparidades entre instituciones formalmente iguales. Como ejemplo, algunas universidades públicas tienen 50,000 estudiantes de licenciatura, otras menos de 5,000. En algunas, más del 60% de los docentes es de tiempo completo, mientras que en otras sólo el 10%. Los estudios de posgrado y la investigación científica son importantes en cinco o seis universidades públicas grandes y prácticamente inexistentes en otras. Los institutos tecnológicos tienen más profesores de tiempo completo que las universidades públicas, alrededor del 70%.

De tal forma que el sistema mexicano es altamente centralizado, pero al mismo tiempo muy heterogéneo y desigual (al contrario de los sistemas europeos), lo cual en parte indica tanto la omnipresencia del gobierno federal como su debilidad para regular efectivamente el sistema.

Durante los noventa, el sistema creció y se expandió, nuevas instituciones y programas fueron creados y el gobierno intentó reformar el sistema con nuevas reglas del juego. Este capítulo analiza qué prioridades se delinearon, qué estrategias utilizó el gobierno federal para realizar el cambio y qué resultados parece haber. Con lo que respecta a la última pregunta, veremos algunas tendencias generales, ya que las respuestas sobre el cambio real aparecerán en los casos de los estados.

Entorno de políticas.

En nuestro protocolo de investigación, hemos argumentado que el análisis comparativo requiere ligar políticas específicas de la educación superior al marco institucional en desarrollo que rodea las interacciones entre los gobiernos, las organizaciones de educación superior y los consumidores. Subyacente a esta decisión conceptual está la creencia de que la estructura, el proceso y la cultura que vienen a conformar las reglas del juego, constituyen un terreno con oportunidades y limitantes específicas para el proceso de las políticas de educación superior en cada nación. Aunque definitivamente no compararemos sistemas políticos o culturas, nuestro análisis comparativo debe, aun así, tomar en cuenta las maneras en que los diferentes contextos nacionales y estatales moldean las interacciones entre el gobierno y la educación superior. Nuestra respuesta a este dilema es el uso de conceptos como *reglas del juego* y *capacidad del*

Estado, entendiendo que éstos se aplican a cualquier contexto nacional o estatal, permitiéndonos comparar sistemas de educación superior muy diferentes entre sí.

Un par de ejemplos que podrían aclarar este argumento serían los siguientes. Uno puede decir que un programa de políticas en un contexto gubernamental puede tener diferente textura y seguir un proceso diferente que la política nominalmente equivalente en otro gobierno nacional. Un ejemplo de este contraste podría verse en los diferentes caminos que ha tomado la evaluación de la educación superior en un sistema altamente centralizado como Francia de un país descentralizado como Estados Unidos: El concepto de evaluación tiene significados muy diferentes para cada país. Llevando este ejemplo más lejos, podríamos decir que, a veces, es precisamente el cambio en la naturaleza del gobierno y la administración pública que determina la política en la educación superior. Por ejemplo, es claro en la historia reciente que los profundos cambios en la educación superior británica están íntimamente ligados a los fuertes cambios en la administración pública de este país ordenados por los gobiernos conservadores de los ochenta y noventa (Williams, 1997). Otro ejemplo de política en educación superior guiada por reformas en el sector público puede ser la profunda reestructuración de la educación superior chilena por la revolución neoliberal del gobierno durante el régimen militar de los ochenta.

Aun así, continúa siendo una pregunta empírica el cómo las reformas del sector público se relacionan con cambios efectivos en las capas y sectores subsecuentes de la sociedad. En algunos países, la administración pública sufrió una profunda reestructuración pero sin afectar las reglas básicas del juego para algunos sectores. En otros, estructuras estatales tradicionales implementaron nuevas políticas para reformar partes de la sociedad (Toonen & Raadschelders, 1997).

Para evitar más comentarios abstractos sobre como relacionar el *contexto nacional* con las condiciones bajo las cuales las políticas para la educación superior logran ser (o no ser) efectivas, usaremos la definición de instituciones de Douglass North (1990): "Las reglas del juego en una sociedad [son] las restricciones diseñadas por humanos que modelan la interacción humana... y que estructuran los incentivos del intercambio, ya sean políticos, sociales o económicos." ¿De qué manera los cambios en las reglas del juego para la educación superior en dos diferentes países conllevan a cambios efectivos en el desempeño organizacional?

Una aseveración relacionada es que la efectividad de esas reglas está asociada con las *capacidades de los Estados* para diseñar e implementar políticas, siguiendo la definición de Grindle sobre la construcción de capacidad: "la construcción de capacidad a través de reformas institucionales involucra el desarrollo de sistemas legales, regímenes de políticas, mecanismos de rendición de cuentas, marcos regulatorios y sistemas de monitoreo que transmiten información acerca de y estructuran el desempeño de los mercados, del gobierno y los servidores públicos." (Grindle, 1997, 18).

Un término clave para describir el caso de México es el *desarrollo de capacidades del Estado*. Dos preguntas básicas se derivan de las observaciones de North y de Grindle: qué reglas y qué capacidad estatal existían al final de los noventa, comparadas con las de los ochenta.

El gobierno y la educación superior en los ochenta.

Al escribir sobre el desarrollo de capacidades para el buen gobierno, Grindle (1973, 3) menciona un texto del intelectual brasileño Guillermo Merquior, que captura el dilema del gobierno en muchos países en desarrollo de hoy: "La verdad es que [en Brasil] tenemos al mismo tiempo demasiado Estado y muy poco Estado." *Demasiado Estado* significa que "por muchas décadas estrategias de desarrollo intervencionistas y muchas veces entremetidas del Estado, combinadas con control político centralizado resultaron en economías estancadas y en regímenes políticos autoritarios y corruptos." *Muy poco Estado* implica que "paradójicamente, estos gobiernos entremetidos mostraron poca capacidad efectiva para formular políticas, implementarlas y realizar funciones administrativas de rutina."

Esta paradoja se aplica al Estado mexicano de fines de los ochenta que se batía con una crisis económica prolongada y una emergente crisis política derivada de décadas de un gobierno unipartidista, centralizado y cada vez menos efectivo. Durante los setenta, el gobierno federal optó por incrementar el subsidio para mejorar el acceso, al mismo tiempo que, para sanar las heridas de 1968⁴, se abstenía de formular políticas para alterar el desempeño universitario. Como

⁴ La represión militar del movimiento estudiantil de 1968 dejó una profunda impresión en las políticas mexicanas, especialmente en universidades públicas, las cuales por muchos años se mantuvieron en fuerte oposición contra el

resultado, la matrícula de las universidades públicas creció rápidamente, así como el número de docentes y burócratas. Al mismo tiempo, las universidades fortificaron su autonomía y muchas de ellas se volvieron muy politizadas.

Al inicio de los ochenta, comenzaba a quedar claro que la expansión estaba creando varios problemas: los docentes eran improvisados, las instituciones comenzaron a contratar a sus propios graduados como profesores de tiempo completo para cumplir con la creciente matrícula. La burocracia universitaria se hizo anárquica, cuando los rectores contrataron un creciente número de personal administrativo sin reglas claras. Las confrontaciones políticas internas se hicieron comunes, cuando algunas universidades adoptaron reglas de "voto universal" para elegir a directores y rectores (Brunner, 1991). Se agrega a esto la crisis financiera de 1982, que causó una súbita reducción en el subsidio público para la educación.

Aunque los funcionarios federales y las universidades reconocieron parte de los problemas y se presentaron algunas propuestas para remediar la situación, fue muy poco lo que en realidad se hizo. El gobierno federal se preocupaba ante todo por la situación económica y no estaba muy dispuesto a intervenir en instituciones autónomas por razones políticas, mientras que las universidades o sus rectores realmente no tenían ningún incentivo para cambiar de rumbo y objetaban cualquier iniciativa del gobierno como un ataque contra su autonomía. El gobierno federal era visto como demasiado Estado (en términos políticos) y muy poco Estado (en apoyo financiero). La autonomía se utilizaba como un escudo para evitar cualquier intervención gubernamental, poniendo en duda la legitimidad del gobierno federal para establecer reglas para las universidades.

De tal manera, durante los ochenta, el sector público del sistema no era guiado por políticas federales, pero tampoco respondía al mercado. Es decir, las instituciones públicas eran guiadas casi en su totalidad por dinámicas internas. En el caso de las universidades públicas, esto implicaba una autonomía institucional extrema⁵. En el caso de los institutos tecnológicos —que

PRI. Los subsidios federales liberales para universidades e institutos tecnológicos durante la ola de expansión de los setenta se consideran generalmente como un intento de curar dichas heridas.

⁵ En este momento es útil distinguir entre autonomía "institucional" y autonomía "profesional", término que usamos en nuestro marco conceptual. Los académicos y sus valores son la base del segundo concepto. Sin embargo, la profesión académica en las universidades públicas del periodo examinado era relativamente frágil y estaba, de

funcionan dentro de un sistema burocrático altamente centralizado y no tienen autonomía formal— quizá se debería definir su situación como una *autonomía sectorial*: como grupo, estas instituciones estaban protegidas tanto de la reglamentación gubernamental como de las demandas del mercado. La balcanización de la administración pública fue una consecuencia de decisiones políticas diseñadas para proteger a diferentes grupos de interés en la educación superior y que ahora tienen consecuencias en las políticas (OECD, 1997).

Aún así, algunos cambios en las reglas ocurrieron en los ochenta: El Sistema Nacional de Investigadores (SNI) se creó en 1984 como un programa emergente para retener, en tiempos de crisis, a científicos reconocidos. Su creación implicó la introducción de la evaluación de la productividad docente en manos de una agencia externa, el CONACYT, creando de esta forma nuevas reglas del juego, por lo menos para una parte de los actores. El segundo cambio en las decisiones gubernamentales, alrededor de 1985, fue dejar de utilizar la matrícula como fórmula de asignación presupuestal. Un tercer cambio consistió en la introducción de ciertos controles sobre el número de docentes y los salarios a finales de 1986, diciendo que el gobierno sólo pagaría a aquellos docentes contratados con su autorización y sometiendo los salarios académicos a pactos nacionales acordados con sindicatos controlados por el gobierno. Aunque estas medidas cambiaron las reglas del juego, debe mencionarse que se debieron a consideraciones financieras, más que a preocupaciones acerca de objetivos educativos.

Cambios al final de la década.

Fue en este contexto de conflicto y crisis económica que el gobierno federal mexicano desarrolló, a partir de 1989, un conjunto de nuevas políticas para modernizar la educación superior, inaugurando una década de creciente actividad gubernamental hacia la educación superior. Cabe mencionar que estas políticas representan el esfuerzo más prolongado y consistente para reformar la educación superior de un gobierno federal mexicano desde los años

hecho, luchando por implantar sus valores en el liderazgo político universitario compuesto de rectores, partidos políticos y sindicatos. Las coaliciones gobernantes en las universidades estaban profundamente comprometidas a defender su autonomía contra el gobierno, pero normalmente no representaban los valores profesionales.

setenta o más. No obstante, este esfuerzo encontró también severas restricciones, heredadas de los ochenta.

Los factores que impulsaron estos cambios en la política educativa⁶ estaban enraizados en transformaciones profundas en un contexto nacional más amplio de la reforma del Estado. Primero, existía una clara necesidad de alinear a la educación superior con los objetivos de *modernización* económica y social, es decir la liberalización económica, desarrollo tecnológico y reforma institucional, requeridos para el ajuste a una nueva economía global⁷. Segundo, era ampliamente aceptado que la rápida expansión no regulada de las universidades públicas durante los setenta y principios de los ochenta había llevado a la improvisación de la profesión académica, bajos estándares, administración institucional ineficiente y crisis muy visibles (Kent, 1993).

Se llegó a un consenso al final de la "década perdida" de los ochenta que el gobierno había fallado en sus intentos de regular y establecer reglas básicas para la educación superior pública y que el creciente sector privado era una respuesta al *fracaso del sector público* en la educación superior, donde la baja calidad y relevancia, subsidio insuficiente y mala administración habían llegado a un punto crítico. Dos altos funcionarios federales y uno estatal entrevistados asociaron estos problemas con otros temas relacionados a la incapacidad general del gobierno de priorizar y establecer reglas básicas para el comportamiento institucional, en un contexto explícitamente descrito con las palabras "desorden" y hasta "caos"⁸.

⁶ Es importante mencionar que las reformas en educación superior eran parte de un grupo más amplio de reformas a la educación básica y la política social en general.

⁷ México se unió al GATT en 1986, realizó ajustes del IMF durante los ochenta y firmó el TLC en 1993 así como otros tratados de comercio con la Unión Europea después. La privatización y reducción del sector privado fueron consecuencias cruciales de estas decisiones.

⁸ Carlos Mancera, Subsecretario de Planeación durante una gran parte de los noventa; Antonio Gago, Subsecretario de Educación Superior y actualmente Director del Centro Nacional de Evaluación, quienes desarrollan exámenes de admisión para instituciones de educación superior; y Arturo Payan, coordinador para la educación técnica en Jalisco.

Esta conclusión es avalada por investigaciones anteriores realizadas por el Proyecto Comparativo de Política de Educación Superior para América Latina⁹, Schwartzman (1993) lo expreso de la siguiente manera:

“La mayoría de las disputas sobre política de educación superior en América latina en realidad no son sobre alternativas de política, sino acerca del problema más básico de *quién puede hacer qué*. Estas disputas sobre las reglas del juego seguido se convierten en el debate principal, obstruyendo el desarrollo de la competencia empresarial y la capacidad administrativa básica en universidades que operan bajo conflicto más o menos continuo.”

Por lo que, hasta finales de los ochenta, la única regla estable —aunque implícita— era que casi todas las reglas podían cambiar bajo presión. El gobierno mexicano (como Argentina, Brasil, Colombia y otros países) era incapaz de articular objetivos alienados al interés público e implementar políticas de educación superior porque no contaba con la capacidad de ir más allá de la disputa básica sobre la legitimidad de sus decisiones.

En ese entonces, la mayoría de los rectores universitarios rechazaban este juicio y culpaban sus problemas en los reducidos niveles de asignación presupuestal. No obstante, para otros observadores —aun dentro de las universidades— una gran parte de la responsabilidad por la crisis se encontraba en la mala administración institucional. Parecía haber suficiente evidencia de ineficiencia, conflicto y baja calidad para lograr que el gobierno federal pudiera prevalecer sobre los rectores y establecer un diagnóstico crítico, creando como consecuencia la nueva agenda de trabajo para los noventa. Documentos gubernamentales y debates públicos citaron lo siguientes temas como cruciales para la educación superior en México (Gago, 1989; Salinas, 1989; Fuentes, 1989):

- La inexistencia de criterios claros de asignación de recursos
- Sistemas de información inadecuados en instituciones y el gobierno

⁹ Un proyecto de investigación de siete años coordinado por José Joaquín Brunner con apoyo de la Fundación Ford. El proyecto produjo los primeros estudios comparativos de política en educación superior de América Latina incluyendo a Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

- La ausencia de sistemas de rendición de cuentas.
- La inexistencia de criterios claros para la aprobación de nuevos programas.
- Ausencia de evaluación para la mejora de los programas.
- Conflicto recurrente en universidades públicas sobre la designación de rectores y sobre la asignación interna de recursos¹⁰.
- Los institutos tecnológicos, el otro sector público importante, no se destacaban en innovación y ligas dinámicas con la industria, sino por su inercia, su comportamiento burocrático y su sumisión ante la autoridad central.
- Los únicos actores gubernamentales significativos eran las dos Subsecretarías: la de educación superior —responsable de las universidades autónomas— y la de educación tecnológica —a cargo de los institutos tecnológicos. A veces el Presidente intervenía cuando se realizaban favores especiales o cuando conflictos difíciles requerían de mediación. Los gobiernos estatales no formaban parte del juego, aunque algunas universidades públicas recibían parte de su subsidio del gobierno estatal y algunos gobernadores estatales intentaron influenciar los procesos políticos en las universidades públicas. Las legislaturas federales y estatales y el poder judicial no tenían participación en la educación superior.

Este diagnóstico finalmente prevaleció y brindó las bases para varios programas creados para "modernizar" la educación superior. Avalados por comentarios de funcionarios entrevistados y evidencia documental, podemos decir que la capacidad, tanto del gobierno estatal como del federal, para influenciar el comportamiento organizacional en la educación superior con miras a lograr objetivos amplios fue un tópico importante durante los ochenta.

Reglas del juego en los noventa.

Las iniciativas políticas básicas de los noventa pueden ser vistas como las responsables de moldear un nuevo tipo de conexión entre los gobiernos federales y estatales y la educación

¹⁰ Conflictos profundos paralizaron las universidades estatales de Puebla, Sonora y Guadalajara durante los ochenta. Estas instituciones pasaron después por reformas organizacionales significativas, en respuesta al nuevo ambiente de política de los noventa. Menores problemas, aunque aun así significativos, afectaron a varias universidades estatales durante el mismo periodo. La UNAM, por su parte, ha estado en conflicto desde los ochenta, pero la Universidad Nacional se ha resistido consistentemente a la reforma (Kent, 1998a).

superior. En general, las acciones gubernamentales realizaron cambios en las siguientes grandes áreas de las políticas:

- Diseño y coordinación del sistema
- Desarrollo organizacional, sistemas de información y planeación
- evaluación y control de la calidad
- Subsidios, incentivos y salarios

Discutiremos cada una de estas áreas en las siguientes secciones.

Diseño y coordinación del sistema.

Diversificación

Es claro que la educación superior en México ha logrado importantes cambios en esta área. Hasta 1990, básicamente dos tipos de instituciones —universidades e institutos tecnológicos— existían, ambas siguiendo formas muy similares en lo que respecta a su estructura académica: ambas ofrecían programas de 4 años de licenciatura. Aunque los institutos tecnológicos se crearon para formar ingenieros, muchos habían agregado programas en contaduría, administración o derecho para atraer a un mayor número de estudiantes. Al mismo tiempo, las universidades ofrecían programas en ingeniería, formando, de hecho, más ingenieros que el sector tecnológico. Aunque ambos sectores tenían diferentes estructuras de gobierno, sus prácticas educativas eran muy similares. Además, todas las instituciones públicas de educación superior eran subsidiadas casi completamente por el gobierno federal (excepto por el subsidio parcial proveniente de los estados para algunas universidades) y la política se originaba en el gobierno federal.

El sector privado había comenzado a expandirse en los ochenta y cubría el 17% de la matrícula para 1990. Aunque inspirado por el fracaso del sector público, este sector no alteró substancialmente los programas ofrecidos: las instituciones privadas también ofrecían licenciaturas de 4 años, principalmente concentrados en administración, derecho y contaduría. Para 1990, más del 50% de la matrícula se concentraba en estas profesiones tradicionales.

Hoy en día, existen 80 nuevos institutos tecnológicos y 38 nuevas universidades tecnológicas administradas y subsidiadas parcialmente por los estados. En el sector privado, existen casi 500 nuevas universidades y colegios. Además, se han creado 26 centros de investigación y posgrado subsidiados por el gobierno federal. Es de esperarse que este modo de diversificación institucional tendrá efectos positivos sobre la equidad, ya que los nuevos institutos y universidades tecnológicas abrieron en ciudades donde anteriormente no se contaba con educación superior y cobran colegiaturas módicas. Como la mayoría de estas instituciones se estableció muy recientemente sus efectos aún no son visibles.

Diversificación horizontal: programas e instituciones.

La diversificación no parecía ser un tema crucial al principio de los noventa. Al iniciar 1989, documentos gubernamentales reforzaban la idea de que la calidad debía prevalecer sobre la cantidad y que una parte importante de los problemas era debida a la rápida expansión de la matrícula durante las dos décadas anteriores. La prioridad anunciada era la de mejorar las instituciones y programas existentes, en vez de continuar con la expansión y crear nuevas opciones.

Pronto se llegó a la conclusión que el acceso continuaba siendo un punto importante, pero que las universidades públicas habían llegado a su límite de crecimiento. En 1991, el gobierno federal invitó a un equipo de expertos internacionales del Consejo Internacional para el Desarrollo Educativo (ICED) coordinado por Philip Coombs. En su reporte se enfatizó la necesidad de diversificar el sistema para poder cubrir la demanda y al mismo tiempo evitar que las universidades públicas crecieran aun más (ICED, 1993). Esta recomendación fue seguida por una evaluación externa llevada a cabo por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) en 1996, que enfatizó que la educación superior servía sólo a un pequeño número de personas del grupo de edad relevante. El gobierno federal incorporó los resultados de esta evaluación, así como las estrategias recomendadas, aun después de que el Programa para el Desarrollo de la Educación 1995-2000 fuera publicado por la administración de Zedillo. Temas importantes mencionados en las recomendaciones de la OECD incluyen el incremento del acceso, la diversificación de la educación técnica, incrementar la pertinencia de los programas y diversificar las opciones educativas.

En respuesta a estas recomendaciones, el gobierno federal puso mayor énfasis en la educación técnica y vocacional. En el Plan Nacional para la Educación 1995 -2000, el acceso aparece como la primera prioridad, mientras que menciona que los institutos tecnológicos deben incrementar su participación en matrícula total del 17% al 25% (PDE, 1996). Se creó un nuevo tipo de institución, la Universidad Tecnológica, ofreciendo programas técnicos de dos años. Se intentó motivar a las universidades públicas a ofrecer programas técnicos, reformando los programas de licenciatura en dos ciclos. Se solicitó también a las universidades que crearan nuevas opciones y que balancearan mejor la distribución de matrícula entre las áreas del conocimiento.

Así, durante la segunda mitad de los noventa, la política federal de absorber la persistente demanda en educación superior consistió en un incremento del sector tecnológico de dos formas. La primera sería el crecimiento de los institutos tecnológicos federales existentes. El segundo sería la creación de nuevos modelos tecnológicos, los institutos tecnológicos superiores, también conocidos como los institutos tecnológicos estatales, y las universidades tecnológicas. Los primeros ofrecerían programas de licenciatura, en muchos casos muy similares a aquellos ofrecidos por los institutos federales, ya que el gobierno federal supervisaría esos programas. Las segundas ofrecerían una opción técnica con programas de 2 años, o nivel ISCED-5. El gobierno federal también supervisaría estas universidades.

Es de interés notar las características de estos dos tipos de instituciones:

- Son llamadas “instituciones descentralizadas del Estado”, lo cual significa que son creadas y subsidiadas por el gobierno estatal o federal; el director es nombrado por el Gobernador y una junta supervisa su operación. Cuentan con asistencia técnica y académica del secretario de educación federal.
- Sus fondos provienen de los gobiernos federal y estatal (en algunos casos, hasta fondos municipales han sido utilizados). El gobierno estatal debe brindar el terreno a ser usado y el gobierno federal financia la construcción del inmueble y el equipo básico. Para costos operativos, el gobierno federal contribuye el 50% del costo total, mientras que la otra mitad debe ser otorgada por el estado. En algunos casos, este proceso de financiamiento se subdivide aun más de tal forma que el gobierno municipal debe cubrir el 25% de los

costos. A través de estos modelos institucionales, se abrieron nuevas alternativas financieras con mayor participación de los gobiernos estatales y municipales, y se creó mayor corresponsabilidad al proveer servicios entre los diferentes niveles gubernamentales.

- Estas instituciones deben construirse en regiones donde no existieran instituciones de educación superior para responder a las necesidades de acceso.
- Se harían esfuerzos para asegurar que los programas académicos fueran pertinentes y se relacionaran con las necesidades de la región, en coordinación con el sector privado como objetivo primario. Antes de que una nueva institución se abriera, se realizarían estudios de factibilidad y se negociaría la disponibilidad del estado de subsidiar el nuevo programa. Debe mencionarse que las iniciativas para la creación de nuevas instituciones y programas han venido tanto del gobierno federal como del estatal.
- Ambos tipos de instituciones tendrían una junta directiva donde funcionarios municipales, estatales y federales, así como administradores y representantes del sector privado participarían en la toma de decisiones.
- El objetivo central de estas políticas era el de reducir el número de solicitantes a las profesiones tradicionales y al mismo tiempo enfrentar el problema de la deserción.

La tabla siguiente muestra la diversificación institucional durante los noventa.

Instituciones de Educación Superior Públicas	1990	2000
Universidades Federales a/	3	3
Universidades Estatales	34	34
Universidades Públicas con apoyo solidario b/	6	9
Otras instituciones de educación superior c/	33	33
Institutos Tecnológicos Federales	94	76
Institutos Tecnológicos Estatales		80
Universidades Tecnológicas		38
Centros SEP-CONACYT d/	3	26
Escuelas Normales	215	226
Instituciones de Educación Superior Privadas		
Universidades, Institutos y Escuelas	214	733
Escuelas Normales	120	160

NOTAS:

a/ UNAM, UAM, Universidad Pedagógica Nacional.

b/ Instituciones nacionales y regionales de licenciatura y técnicas: CESUES; UNICACH; U. del Mar; U. de Occidente; UT. Mixteca; U. de la Chontalpa. Tres más se incorporaron al final del 2000.

c/ 33 instituciones públicas como COLMEX, Chapingo, CIDE, INBA, INAH, EMBA, Institutos Estatales para la Educación y la Ciencia, etc.

d/ Centros de investigación y posgrado financiados por los gobiernos federales y estatales.

FUENTES: Subsecretaría de Planeación y Coordinación, Estadística básica de Educación Superior, Inicio de cursos 2000-2001, en: <http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/pubsup00/index.htm>, consultado 26/05/02.

SEP, SESIC. Aspectos financieros del sistema Universitario de Educación Superior, Septiembre de 2000. ANUIES.

Anuario Estadístico 1990. Licenciatura. ANUIES. Anuario Estadístico 1999. Población escolar de Licenciatura en Universidades e Institutos Tecnológicos. SEP, SEIT. Directorio de Institutos Tecnológicos Descentralizados.

CONACYT, actividades científicas y Tecnológicas, 1999.

Conforme el número de instituciones incrementó, también creció el número de programas ofrecidos: En 1990, la ANUIES registró 4,308 programas de licenciatura y 1,686 programas de

posgrado. Para 1999, había 6,188 programas de licenciatura y 3,470 programas de posgrado (ANUIES, 2000).

La intención del gobierno era que las nuevas opciones educativas incorporaran, además de calidad, pertinencia con el desarrollo económico y social de cada estado. Los cambios principales y los patrones con respecto a la diversificación horizontal del diseño del sistema de educación superior eran:

- Mantener sin cambios el número de universidades públicas y controlar la matrícula (las universidades más grandes ya no deberían crecer, mientras que de las pequeñas se esperaba que lo hicieran).
- La creación de 80 institutos tecnológicos (IT) nuevos, una vez que fueran propuestos por los gobiernos estatales y cofinanciados por el gobierno federal. En 1991 se decidió cancelar la creación de más institutos tecnológicos federales y de descentralizar los existentes gradualmente (una proposición teórica que nunca se cumplió¹¹).
- La creación de 38 nuevas universidades tecnológicas, cofinanciadas por los gobiernos estatales y por el gobierno federal.
- La creación de Centros SEP-CONACYT —centros de investigación, desarrollo tecnológico y posgrado— en 28 estados.
- La autorización de nuevas instituciones de educación superior privadas¹².

Puede verse que la diversificación institucional está directamente relacionada con las nuevas formas de coordinación sistémica. Es significativo que todas las instituciones públicas de educación superior creadas durante los noventa fueron el resultado de convenios entre los gobiernos federal y estatal. Esta estrategia representa una desviación fundamental del patrón

¹¹ El anterior subsecretario de educación tecnológica explícitamente comentó en una entrevista que fue la resistencia por parte de las instituciones mismas la que bloqueó esta decisión. En su opinión, el tejido institucional de los institutos tecnológicos federales ha asumido por completo la centralización como estilo administrativo.

¹² La ley federal atribuye el poder de autorizar instituciones privadas al gobierno federal, el gobierno estatal, o a las instituciones públicas autónomas. Desde 1998, el gobierno federal acordó con los estados que esta función permanecería principalmente con las autoridades estatales siempre y cuando se mantenga informado al gobierno federal. Estos esfuerzos no siempre han incluido a las universidades estatales, algunas de las cuales libradamente continúan autorizando nuevos establecimientos privados. Muchos de éstos son creados por funcionarios de las mismas universidades estatales, una paradoja que no ha sido oficialmente reconocida.

tradicional en la toma de decisiones donde, durante décadas, la creación de nuevas instituciones de educación superior públicas era decisión única del gobierno federal.

Diferenciación vertical.

Mientras que la creación de nuevas instituciones y programas trajeron diferenciación horizontal (aunque permanece en duda cuánta diferenciación verdadera ha creado, debido a que los estudiantes continúan concentrados en unas cuantas áreas), también hubo diversificación vertical. Se introdujeron las carreras técnicas con la creación de universidades tecnológicas. Aunque el número de programas en estas instituciones es pequeño y la matrícula es limitada comparada con el resto del sistema, sin duda continuará creciendo. También representa un cambio en el entorno profesional de la educación superior mexicana.

Otra área que ha sido diversificada y que ha crecido son los programas de posgrado. La siguiente tabla muestra el crecimiento de la matrícula de posgrado en México durante los noventa.

MATRÍCULA DE POSGRADOS POR NIVELES, 1980-1998

AÑO	Maestría	Doctorado	Total *
1980	18 064	1 308	25 503
1990	26 946	1 344	43 965
1991	27 139	1 440	44 946
1992	28 332	1 631	47 539
1993	31 190	2 151	50 781
1994	34 203	3 094	54 910
1995	42 342	4 513	65 615
1996	49 356	5 184	75 392
1997	59 913	6 158	87 696
1998	76 746	7 518	107 149

* Incluye estudiantes de programas de especialidades

Fuente: <http://www.anui.es.mx/estadisnew/posniv.htm> 29/05/02

Durante los noventa, el número de estudiantes matriculados en programas de posgrado creció en un 143%. Es importante mencionar que gran parte de este crecimiento sucedió en el sector privado: en 1988, las instituciones privadas atendían al 21% del total de estudiantes de posgrado, mientras que para 1998 atendían al 35% del total.

Existen varias razones para el crecimiento de los programas de posgrado, una de ellas las políticas federales. Una prioridad en los noventa ha sido elevar la preparación de los profesores de educación superior para mejorar la calidad. A través de varios programas sucesivos, el más reciente llamado el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), el gobierno federal distribuyó fondos a instituciones públicas para impulsar que los docentes pertenecientes a las mismas obtuvieran un posgrado. Estos programas ampliaron el sistema de becas operado por el CONACYT para estudios de posgrado, existente desde los ochenta, pero creciendo en alcance durante los noventa.

Además de las becas para estudios de posgrado, varios incentivos fueron creados. Uno de estos programas fue desarrollado por el CONACYT en 1984 para promover la actividad científica entre académicos mexicanos a través de incentivos ligados a la producción de publicaciones y a la obtención de un doctorado. Este programa, el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), ayudó a impulsar la obtención de doctorados al punto de que actualmente, las instituciones de educación superior y las agencias proveedoras de fondos utilizan el número de docentes con doctorado dentro de un grupo académico como indicador para distribución de fondos para la investigación y los programas de posgrado.

En 1990, el gobierno federal también creó un sistema de incentivos para docentes, operado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), siendo las evaluaciones realizadas por las instituciones y otorgando entre 1 y 14 salarios mínimos como estímulos para docentes de tiempo completo. Los títulos de posgrado son altamente premiados. PROMEP introdujo otros incentivos como pagos por infraestructura para profesores con títulos de posgrado.

En resumen, las políticas en los noventa impulsaron cambios en el tipo de establecimientos, número de programas y niveles de estudio. El patrón principal ha sido alejarse de las licenciaturas en las profesiones tradicionales, que ha sido la parte más importante de la educación superior mexicana desde sus orígenes históricos.

El sector privado.

Aunque el gobierno creó nuevas instituciones públicas, el crecimiento más dinámico en los noventa se produjo en el sector privado. Los gobiernos federales y estatales crearon poco más de 100 institutos tecnológicos y universidades tecnológicas, pero durante la misma década más de 500 instituciones privadas fueron iniciadas. El porcentaje de estudiantes de licenciatura matriculados en el sector privado creció del 17% en 1990 al 30% en el 2000.

La misma tendencia es visible en el posgrado, donde la participación de instituciones privadas creció del 19% en 1990 al 35% en 1999 (SEP, 1999). Estos datos contrastan con aquellos del sector tecnológico público: para 1999, los institutos tecnológicos atendían al 16% del total de la

matricula de licenciatura, un crecimiento del 2% comparado con 1990, y las universidades tecnológicas atendían al 2% (SEP, 2000).

La dinámica del sector privado también es evidente en la contratación de docentes. Durante los ochenta, 9 de cada 10 docentes fueron contratados por el sector público. En los noventa, el número de docentes creció en 53,000, de los cuales 27,000 fueron contratados por el sector privado y 26,000 por instituciones públicas.

Aunque recientemente algunas iniciativas han surgido para regular el sector privado (como la coordinación federal-estatal para el proceso de reconocimiento a través de los Consejos de Planeación Estatales, COEPES), durante los noventa prácticamente no se implementaron políticas hacia este sector. Su desarrollo se le dejó al mercado. Aun así, algunas de las universidades privadas más consolidadas se hicieron más activas en la arena política, hasta llegar al punto de solicitar fondos públicos. La Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES) inició su propio proceso de acreditación institucional, tomando el ejemplo de la Asociación de Colegios y Escuelas del Sur (SACS) de Estados Unidos. También tienen una creciente participación en los COEPES, aunque dependiendo de las circunstancias locales (en algunos estados, más del 50% de los estudiantes están matriculados en el sector privado, mientras que en otros son menos del 10%).

Coordinación del sistema.

Un importante efecto de estas acciones fue el incremento en el número de actores relevantes, así como de niveles y ramas del gobierno involucrados en la toma de decisiones. Durante los ochenta, los interlocutores principales para los funcionarios federales habían sido los altamente autónomos rectores universitarios, los sindicatos, o los muy subordinados directores de los institutos tecnológicos. La coordinación involucraba a un número muy pequeño de actores y básicamente seguía reglas políticas implícitas.

Un factor que llevó a una mayor complejidad para la coordinación consiste en los cambios dentro del mismo gobierno: los cambios políticos en los noventa crearon una situación donde varios gobiernos estatales, el congreso y finalmente la presidencia, se vieron dominados por

partidos diferentes al PRI. Mediante estos cambios, los gobernadores y congresos estatales se convirtieron en nuevos actores, que a veces se oponían al poder ejecutivo. El reto consistió en incrementar la capacidad de coordinación del sistema en un *entorno* donde los canales de comunicación y las negociaciones de políticas se habían diversificado e involucraban a un mayor número de actores: instituciones, gobiernos estatales, congresos locales, consejos estatales de ciencia y tecnología, empresarios, organizaciones sociales y familias.

Otra necesidad de coordinación surgió de la dinámica que rodea la diversificación. Mientras que en décadas anteriores hubo una explosión y crecimiento anárquico en el número de estudiantes y docentes, durante los noventa hubo una explosión y crecimiento anárquico en el número de instituciones y programas. Las instituciones públicas y privadas rápidamente incrementaron el número de programas ofrecidos, algunas universidades públicas (o sus funcionarios) comenzaron a crear instituciones privadas incorporadas a las públicas, haciendo lo mismo varios funcionarios estatales trabajando en las oficinas locales de la SEP. Los candidatos a gobernador en ocasiones visitaban a comunidades prometiendo el establecimiento de institutos tecnológicos, de universidades tecnológicas, o planteles adicionales de la universidad pública para cubrir la demanda local y garantizar la prosperidad. Las universidades existentes —públicas y privadas— comenzaron a crear sucursales a lo largo del estado o del país. Mientras que la matrícula creció en 420,000 (40%), el número de instituciones se duplicó (de 776 a 1533). Al final de los ochenta, la mayoría de los estados contaba con una universidad pública, dos o tres institutos tecnológicos y quizá una docena de universidades privadas. En la mayoría, la universidad pública abarcaba el 80% de la matrícula. Para el 2000, varios estados tenían más de 100 instituciones y en algunos, el sector privado ya atendía a más del 50% de la matrícula.

La respuesta federal a esto puede ser vista como un intento para mejorar la coordinación así como una manera para retomar el control de un sistema en rápido crecimiento (con costos crecientes). Para 1997, los COEPES fueron reactivados. Estas entidades eran parte del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), creado en 1978 como un ambicioso modelo de planeación nacional para la educación superior. Esta estructura incluía varios niveles: un Consejo Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), consejos regionales (CORPES), y consejos estatales (COEPES), con las instituciones mismas

como último peldaño de la jerarquía. Los COEPES habían existido desde entonces, pero debido a su inactividad, habían sido prácticamente olvidados.

Su reactivación fue necesaria para contar con una entidad coordinadora para la noción emergente de sistemas estatales de educación superior que podrían incluir representantes de todos los sectores involucrados en la educación superior¹³. La reactivación de los COEPES fue vista como la mejor opción (SEP, 1999), siendo sus principales actividades:

- Generar direcciones estratégicas para solucionar los más apremiantes problemas en la educación superior estatal.
- Crear guías y, cuando fuera apropiado, validar nuevas propuestas de programas académicos y de modelos educativos.
- Elaborar, disseminar y evaluar políticas estatales sobre educación superior.
- Estimular acciones y proyectos coordinados dirigidos al desarrollo del sistema de educación superior del estado.

Antes de la reactivación de los COEPES, los secretarios de educación estatales habían progresado en un cambio organizacional importante: la creación de las oficinas de coordinación de la Educación Media Superior. Con esta decisión, el gobierno estatal asumió su responsabilidad sobre las actividades educativas diarias en ambos niveles, lo cual contribuyó de manera óptima al diseño de las políticas estatales. Aunque el primer intento de descentralización provino del gobierno federal, Carlos Mancera, Ex-secretario de Planeación de la SEP, mencionó que "ni la política fue dictada unilateralmente desde el centro, ni los modelos operativos se decidieron independientemente por los estados."

El objetivo principal al final de los noventa era controlar la diversificación asignando parte de la responsabilidad a los gobiernos estatales. El gobierno federal sólo subsidiaría a programas en el sector público si éstos eran aprobados por los COEPES, y los gobiernos estatales tendrían que pagar el 50% de los costos de dichos programas. De la misma manera, las nuevas ofertas en el sector privado deben ser aprobadas por los COEPES para su reconocimiento oficial.

En la mayoría de los estados, los COEPES están formados por los rectores de las principales universidades e instituciones de educación superior y por los funcionarios estatales. Las legislaturas estatales ahora tienen un rol en la aprobación del subsidio para estas instituciones, así como también un papel político para mediar interacciones difíciles entre rectores y gobernadores cuando estos pertenecen a partidos políticos diferentes, como es el caso de Jalisco¹⁴. Algunos gobernadores han creado comisiones estatales para la ciencia y tecnología, con el objetivo de desarrollar vínculos entre universidades e industria. En algunos casos, instituciones de educación superior privadas han utilizado como recurso a los juzgados, levantando demandas en contra del estado al no ser aprobados sus nuevos programas.

Como resultado, el gobierno federal ya no es el único interlocutor para las instituciones de educación superior y los gobiernos estatales tienen un creciente rol, revirtiendo así el patrón creado en los setenta cuando el gobierno federal se convirtió en la agencia de principal subsidio y creadora de políticas para todas las instituciones públicas de educación superior, virtualmente convirtiendo a las universidades estatales en establecimientos federales. Esta transferencia de responsabilidades y servicios hacia los estados ha tenido un importante impacto en la dinámica local, movilizó fuerzas locales e impulsó la creciente participación de los estados en la toma de decisiones y el diseño de políticas educativas.

La transferencia introdujo cambios graduales en la atención estatal hacia el sector educativo. Durante la primera parte de los noventa, los gobiernos estatales centraron su actividad en la administración de los servicios de educación básica, cuando estas responsabilidades fueron devueltas a los estados por el gobierno federal. Prácticamente no existía participación del gobierno estatal en la elaboración de políticas para la educación superior. El gobierno estatal sólo participaba como patrocinador asignando el subsidio regular a las instituciones públicas, la mayoría de las cuales eran autónomas. Las otras instituciones públicas en los estados eran los

¹³ La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) no podía tomar este rol aun cuando ha sido el representante más importante de las instituciones de educación superior.

¹⁴ Este problema no existía cuando tanto los rectores como los funcionarios federales y estatales pertenecían al PRI. La democratización y la política multipartidista en los noventa es una parte importante del entorno actual de las políticas de la educación superior.

institutos tecnológicos federales, dependientes de un sistema altamente centralizado con subsidio proveniente en su totalidad del gobierno federal.

En los ochenta, el equivalente a un sistema estatal de educación superior era un grupo de diversas instituciones con pocas conexiones entre ellas o con las condiciones locales: universidades públicas subsidiadas principalmente por el gobierno federal, institutos tecnológicos federales e instituciones privadas de variada calidad no reguladas por el gobierno, así como unas cuantas instituciones públicas dedicadas a estudios de posgrado e investigación.

Al final de los noventa, el entorno educativo había cambiado significativamente. Se había progresado en la creación de sistemas estatales de educación superior; se crearon nuevos modelos institucionales —en su organización, estructura jerárquica, misión y variedad de programas educativos—, había diversificación no sólo en el número de programas disponibles, sino también en el número de entidades involucradas en la creación de política de educación superior; había una creciente conexión entre las actividades educativas, de investigación y del sector privado; y el desempeño institucional atrajo mayor atención de los actores. Como parte de procesos sociales mayores, hubo un incremento en las demandas de información sobre el desempeño de todo tipo de instituciones públicas, no sólo de las educativas, y el rendimiento de cuentas se convirtió en una de las responsabilidades de las instituciones públicas.

Otros cambios ocurrieron durante los noventa. Aunque los rectores continúan siendo actores claves cuyo poder ha crecido dentro de sus universidades frente a los consejos universitarios, su margen de acción ha sido altamente restringido por los nuevos requisitos federales de contabilidad fiscal, aprobación de programas y contratación de personal docente¹⁵. Además, académicos, científicos y jefes de departamento han tenido más participación en la solicitud de fondos federales para la actualización de profesores y para proyectos de investigación (De Vries, 2000; De Vries & Álvarez, 1998; Gil, 2000).

¹⁵ Para el final de los noventa, el Congreso comenzó a auditar el uso de fondos especiales en las universidades. De acuerdo a los nuevos reglamentos federales, sólo programas aprobados por los COEPES pueden recibir subsidio público y sólo los salarios del personal docente contratado con la aprobación del gobierno federal serán pagados por el mismo.

Las políticas para la ciencia y tecnología también se modernizaron y se incluyeron en este movimiento de descentralización. El Consejo Nacional para la Ciencia y Tecnología (CONACYT), responsable de las políticas de ciencia y tecnología, comenzó a implementar políticas orientadas a impulsar el desarrollo científico y la investigación dentro de cada estado, como parte del Programa de Apoyo a la Ciencia e Investigación en México (PACIME). Este programa guió las acciones del CONACYT durante los noventa, siendo algunos de sus objetivos principales:

- Apoyar programas de posgrado y la creación de una lista de programas de alta calidad (Padrón de Excelencia).
- Crear sistemas de investigación regionales.
- Crear el sistema SEP-CONACYT.
- Promover la creación de centros estatales para la ciencia y la tecnología.

Aunque se desarrollaron nuevas formas de coordinar el sistema, algunos problemas continuaron sin resolverse. La evaluación de la OECD en 1995 mencionó problemas cruciales de coordinación en el ámbito federal, donde la SEIT y la SESIC siguen sus propias políticas, con poca o sin comunicación entre ellas. Sugirieron la fusión de éstas para formar una sola subsecretaría de educación superior. La SEP no dio seguimiento a esta recomendación en los años siguientes. Aunque el tema volvió a surgir en el 2001 con el cambio de gobierno, no se han iniciado actividades para reorganizar la burocracia federal.

Cambios en la estructura de autoridad y la insufrible ligereza del marco legal.

Es importante mencionar que los cambios mencionados se llevaron a cabo sin una sola reforma al marco legal federal para educación superior pública. La "Ley para la Coordinación de la Educación Superior" ha permanecido sin cambios desde su promulgación en 1982. Indudablemente ha habido cambios en los procedimientos formales publicados por la Secretaría de Educación Pública federal, pero ninguno de estos ha requerido de acciones legislativas. La evidencia documental de un gran número de decisiones tomadas en la década pasada consiste principalmente de oficios enviados por los subsecretarios de educación superior, aunque no hay muchos de éstos. La única excepción ha sido la promulgación de la "Ley para el Desarrollo de la

Investigación y la Tecnología" por el congreso federal en 1999, pero este documento tuvo poco efecto en las operaciones básicas de la educación superior. Algunos estados han comenzado a desarrollar leyes estatales para la educación superior, pero con diferente grado de avance.

La mayoría de las veces, las políticas fueron desarrolladas por funcionarios federales y después negociadas con la asociación de rectores. Como la ANUIES recibe un importante subsidio del gobierno federal y el Subsecretario de Educación Superior normalmente influye la designación del secretario general de la misma, la asociación no es realmente un cuerpo independiente representante de rectores, sino una organización de mediación y consulta¹⁶. Esta interacción es un componente importante en el juego político que rodea las políticas de educación superior en México, especialmente en el sector universitario. Ha habido un interesante desplazamiento de las arenas políticas, alejándose de las negociaciones personales entre funcionarios federales y rectores que caracterizaban a los ochenta. En la situación anterior, la UNAM normalmente aventajaba al resto debido a su fuerza política¹⁷ al igual que las universidades estatales más politizadas. Hoy en día, la ANUIES se ha convertido en una organización más grande y más diversa, representante no sólo de universidades públicas e institutos, sino también de instituciones privadas. Por lo tanto, debe representar una variedad de posiciones diferentes. ANUIES ha contribuido a un discurso público más informado sobre la educación superior a través de su apoyo a publicaciones académicas especializadas y una serie de premios a investigaciones originales. En este contexto, los líderes institucionales ven la necesidad de desarrollar demandas de políticas a través de una red más diversificada que antes, y los funcionarios federales encuentran en la ANUIES un medio útil para crear la agenda de trabajo de sus políticas.

Con respecto a los institutos tecnológicos, como el subsecretario de educación tecnológica tiene la autoridad de designar a los directores¹⁸ y de distribuir fondos, se deja muy poca libertad de decisión a los directores. Existe un importante problema que continúa sin solución que

¹⁶ ANUIES es un "grupo de interés dependiente" que muchas veces sirve como puesto de carrera para sus funcionarios: El Secretario de Educación de la administración de Fox designó al ex-secretario general de la ANUIES, el Dr. Julio Rubio, como Subsecretario de Educación Superior.

¹⁷ Los ex rectores de la UNAM normalmente logran puestos del gabinete y durante su administración rectoral muchas veces toman el papel de miembros informales del gabinete. Asimismo, el rector de la UNAM ha tenido en el pasado mucha influencia en la toma de decisiones del consejo de la ANUIES.

detectamos en nuestras entrevistas: los institutos tecnológicos parecen trabajar bajo un control altamente centralizado en cuestiones de personal, subsidios y planeación. Las reformas políticas en este sector parecen haber asumido que la administración federal de más de 80 institutos tecnológicos en todo el país era una plataforma de operaciones racional y no se hizo nada para disminuir el control o impulsar la administración institucional. En sus entrevistas, los directores son cuidadosos al opinar sobre esto, un acto simbólico en sí mismo. Pero el problema se hizo evidente durante las entrevistas en institutos tecnológicos de Guanajuato y Jalisco y de observaciones en la oficina del subsecretario, donde los directores hacen filas de espera para hablar directamente con el subsecretario y poder resolver todo tipo de problemas administrativos, la mayoría de los cuales se podrían arreglar localmente.

Un resultado general, pero significativo, de los cambios de los noventa es que el gobierno federal ha incrementado su influencia sobre las decisiones tomadas por los rectores y directores, especialmente en materia de subsidios y presupuestos. Los conflictos dentro de las universidades y con el gobierno han sido controlados. Los rectores raramente desarrollan sus propios programas en las universidades, más bien implementan los programas federales en respuesta a la "zanahoria financiera".

Las políticas financieras han sido utilizadas principalmente para incrementar la influencia del gobierno. Al mismo tiempo, la autonomía universitaria ha sido restringida y las energías empresariales institucionales tienen dificultad para encontrar canales de expresión cuando éstas no coinciden con las reglas federales.

Otros niveles de gobierno también han incrementado su influencia sobre las políticas, por lo que no parece ser una situación de suma cero, donde la ganancia de influencia de un nivel de gobierno implicaría una pérdida de la misma en otro nivel. Interpretamos este resultado como un cambio significativo en la coordinación del sistema, donde las decisiones que se toman en el ámbito estatal comienzan a ser relevantes¹⁹.

¹⁸ El subsecretario puede nombrar a los directores de los 80 institutos tecnológicos y más de 250 preparatorias técnicas de todo el país, una fuente considerable de poder en sí misma.

¹⁹ Aparentemente tendrán mayor importancia en el futuro. El subsecretario de educación superior de la administración Foxista anunció recientemente que sólo los gobiernos estatales, con apoyo del gobierno federal,

Sin embargo, es importante destacar que muchas agencias creadas durante los noventa no cuentan con una base legal: son agencias *ad hoc*. Además, el gobierno federal implementó varias políticas sin cambios en el marco legal, por lo que, legalmente, dichas políticas no son obligatorias para universidades autónomas o privadas. No existen obligaciones legales para proveer información, para participar en FOMES o en PROMEP, o para realizar evaluaciones y no existen penalidades si se provee información errónea, excepto en términos fiscales, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Como consecuencia, el marco de políticas de los noventa ha dependido en gran parte de incentivos para realizar las iniciativas federales.

Comunicación, colaboración y rendición de cuentas.

Al final de los ochenta, información sobre el sistema era prácticamente inexistente. Aunque las instituciones reportaban el número de estudiantes a la ANUIES y la SEP, la mayoría simplemente estimaba —e inflaba— esos números. Los datos sobre docentes eran igualmente poco confiables, ya que la contabilidad considera el número de contratos, no de personas, un problema que persiste en el 2000²⁰. Otros datos —infraestructura, financiamiento— no existían o eran secretos. No había información sobre resultados o desempeño.

El uso de información se volvió más importante para la toma de decisiones en los noventa, pero no existe completa transparencia. Los criterios de asignación de fondos parecen variar de institución a institución, y de un año a otro, lo cual es un motivo de descontento de los rectores. Los funcionarios federales crearon una propuesta para utilizar una fórmula de asignación de fondos basada en indicadores de desempeño a finales de los noventa, pero no prosperó²¹. No pudimos encontrar evidencia de su uso para la asignación de fondos en programas de licenciatura, tanto en el sector universitario como en el tecnológico (Kent, De Vries, Didou,

podrán crear nuevas instituciones. Además, el anuncio de un fondo de becas para estudiantes de bajos recursos incluyó la provisión que toda beca proveniente del gobierno federal será administrada por los gobiernos estatales.

²⁰ Los docentes en México pueden combinar varios contratos —aun varios contratos de tiempo completo— en diferentes instituciones, lo cual implica que el número de personas trabajando en educación superior no se conoce.

²¹ Cf. *Infra*. Dos factores políticos parecen haber detenido esta propuesta: ANUIES ofreció desarrollar una contrapropuesta, la cual jamás se consolidó; y en abril de 1999 los estudiantes de la UNAM realizaron una huelga contra la propuesta rectoral de elevar las colegiaturas.

Ramírez, 1998). En vez de especificar resultados deseados, los hacedores de políticas en México han buscado nuevas maneras de administrar y controlar los insumos.

Este no es el caso de los fondos aprobados por el CONACYT para programas de posgrado: Para poder recibir fondos de becas y para desarrollo, los programas de posgrado deben cumplir con una serie de estándares conocidos relacionados con la productividad en la investigación y la obtención de grados de doctor por el personal académico.

Por lo tanto, en esta etapa de nuestra investigación y con los datos disponibles, no hemos podido discernir con suficiente precisión si una mayor influencia federal se traduce en mejor desempeño en el cumplimiento de los objetivos de las políticas por parte de las instituciones, sobre todo en el caso de cuestiones de calidad, donde las mediciones de resultados se encuentran en su fase inicial²².

Desarrollo organizacional, sistemas de planeación y de información.

En 1991, cuando se crearon fondos especiales para proyectos (Cf. políticas financieras), dos prioridades federales para distribuir esos fondos indicaban la necesidad de realizar "reformas administrativas y normativas" y de "desarrollar sistemas de información institucional" (CONPES, 1991). Aunque al principio se recibieron relativamente pocas propuestas para estas prioridades, los funcionarios federales insistieron constantemente en estas reformas y después agregaron una tercera prioridad: sistemas de control presupuestal. De acuerdo con un reporte reciente, publicado por la asociación de rectores (ANUIES, 2001), treinta y cuatro universidades operan hoy en día bajo un Programa de Desarrollo Institucional. Dentro del Programa Nacional para la Normalización Administrativa (PRONAD) desarrollado por el Secretario de Educación, se han comunicado indicadores de desempeño y criterios para los sistemas de información a las instituciones de educación superior. Nueve universidades han realizado reestructuraciones

²² Esto también está a punto de cambiar: La administración Foxista está intentando establecer un programa de acreditación, donde ha sido creada una comisión para esta acción. Para que dicho programa funcione, seguramente se requerirá un grupo de indicadores comunes, al mismo tiempo que la administración está solicitando a las instituciones que produzcan información sobre resultados y desempeño institucional.

significativas, y doce han reformado el sistema de facultades²³ para reorganizarse en un sistema departamental muy parecido al de las instituciones de los Estados Unidos; veintiuna universidades han instalado sistemas de control presupuestal y de contabilidad, y la mayoría (sic) tiene que ser auditada anualmente por entidades externas.

Los institutos tecnológicos, por otro lado, se les llamó a hacer más eficiente sus ofertas de cursos, a implementar nuevos programas y a desarrollar estructuras departamentales. Como estas instituciones no son autónomas, todo esto se realizó por mandato federal entre 1994 y 1996 y todos los institutos estuvieron obligados a implementar estos cambios.

No tenemos indicadores claros de los efectos de estos desarrollos organizacionales, pero sabemos que son compatibles con las prioridades federales mencionadas en la entrevista con el ex-subsecretario para la planeación educativa en la ciudad de México, quien enfatizó que ahora existe un mayor grado de control e información sobre los gastos educativos federales de lo que existía hace una década. Aun así, debido a que los sistemas de información no están operando en su totalidad, y cuando lo están, los funcionarios universitarios prefieren no compartir los datos, no contamos con los medios para verificar su impacto, más aun cuando no existe obligación constitucional de diseminar la información en la administración pública mexicana²⁴. Cuando se examinan documentos oficiales sobre políticas de la administración de Salinas (1989-1994) y de Zedillo (1995-2000) se puede ver que los objetivos educativos se escribieron en términos generales sin mencionar metas numéricas. Es verdad que estos documentos se publicaron antes de haber desarrollado los sistemas de información, pero nuestra investigación sobre modelos de financiamiento no nos permite decir que los recursos se están distribuyendo de acuerdo a resultados deseables. Más bien, parece ser que funcionarios federales de nivel medio están en constante interacción con los rectores presionándolos para que adopten reformas administrativas

²³ Facultad es la traducción al español de la palabra francesa *Faculté*, la forma tradicional de organización académica basada en profesiones individuales, las cuales operan independientemente una de otra dentro de la misma universidad

²⁴ Existe una creciente presión en la opinión pública para cambiar esto: en octubre 16, 2001, el diario nacional REFORMA publicó un artículo criticando al secretario de educación de la administración de Zedillo por no publicar los resultados de los niños mexicanos que tomaron exámenes creados por la Asociación Internacional para la Evaluación de los Logros Educativos en 1995. En respuesta a esto, el actual secretario de educación prometió diseminar los resultados de evaluaciones en la educación pública mexicana.

y de sistemas de información y en algunos casos haciendo recomendaciones sobre la distribución de fondos al subsecretario con base a estos contactos personales²⁵.

Los temas que se encuentran sin resolver en este rubro son la falta de transparencia y la aplicación desigual de la información en las decisiones de distribución de fondos. Una conclusión parece ser clara: el gobierno federal actual tiene un control más exigente sobre subsidio, distribución de fondos, administración y aprobaciones de programas que hace una década. Sin embargo ¿qué dice esto sobre resultados y mejoras en la calidad?

Evaluación y control de la calidad.

Antes de los noventa, el término *evaluación* era prácticamente desconocido en la educación superior mexicana. Cuando se usaba, generalmente se refería a la evaluación del desempeño estudiantil, realizada por los profesores en un curso en particular, nunca se había aplicado en el ámbito institucional o sistémico. Cuando el documento de políticas educativas de la administración de Salinas enfatizaba la mejora en la calidad como el objetivo principal y la evaluación como el principal medio para ese fin (Salinas, 1989), la respuesta de los rectores universitarios y los sindicatos fue la oposición abierta y terminante (lo cual no fue el caso con los directores de los institutos tecnológicos, quienes normalmente siguen órdenes dictadas por el gobierno federal). La tensión inicial sobre la evaluación era simbólica de la lucha alrededor de las nuevas reglas para regular la educación superior.

Aun así, en 1990 se estableció la autoevaluación institucional para instituciones públicas. La aplicación de esquemas de evaluación creció rápidamente en diferentes áreas: programas académicos, docentes y estudiantes. Varias organizaciones contribuyeron a este proceso: las instituciones mismas, la Comisión Nacional para la Evaluación (CONEVA), los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el CONACYT con su padrón de excelencia, el SNI, el Consejo Nacional de Educación Tecnológica (COSNET) a cargo de consultar con los institutos tecnológicos, y el Centro Nacional para la Evaluación (CENEVAL) con la aplicación de exámenes de admisión y de egreso.

²⁵ Entrevista con Eugenio Cetina, Director para la Educación Superior de la oficina del Subsecretario.

Varias formas de evaluación se implementaron en los noventa:

- **Autoevaluaciones institucionales** se establecieron en 1990, basadas en un formato con indicadores de desempeño creado por el gobierno federal. Las universidades e institutos tecnológicos tenían que llenar el formato y enviarlo a la SEIT o a la SESIC y la CONAEVA. Al iniciar el programa, funcionarios federales anunciaron planes para utilizar estos reportes como base para la distribución de fondos, lo cual encontró fuerte y exitosa oposición de los rectores. Los reportes no son públicos y parecen no tener consecuencias ligadas a los mismos. La CONAEVA —formado por funcionarios de la SESIC y de la ANUIES— fue disuelto en 1993. Para finales de los noventa, los funcionarios federales admitieron que el proceso no estaba funcionando, aunque las universidades continúan enviando el reporte anual.
- **Evaluación institucional y acreditación por FIMPES.** Parte del sector privado (alrededor de 80 instituciones, entre ellas las más importantes) iniciaron su propio programa de evaluación, emulando el modelo de la SACS²⁶ para la acreditación institucional, en el cual algunas universidades privadas ya habían estado participando por su propia cuenta por un tiempo. Aunque los funcionarios federales anunciaron que este ejercicio era valioso y se asignaron fondos para su implementación, el programa no tiene estatus oficial y los resultados de la acreditación no tienen consecuencias para las políticas: las instituciones privadas no acreditadas por FIMPES pueden continuar de todas formas con sus operaciones.
- **Evaluación de programas por los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES).** Desde 1990 se crearon 9 comités para efectos de evaluación externa por pares: siete se organizaron por áreas del conocimiento, uno revisa la administración institucional y uno la extensión y servicio. Cada comité creó un marco para evaluar programas en su área (por lo que los criterios difieren entre los comités). Desde el inicio, se mencionó que estos comités no acreditarían programas, sino que sólo harían recomendaciones para su mejora. La participación no es obligatoria, aunque para

²⁶ Asociaciones de Universidades y Colegios del Sur de los Estados Unidos

finés de los noventa, el gobierno comenzó a condicionar el acceso a fondos especiales a la participación en los CIEES. Para el 2000, los CIEES habían evaluado alrededor de 1,800 programas, de un total de 9,500. La mayoría de los programas evaluados pertenece al sector público. Los resultados de este proceso no están disponibles para los investigadores, ya que los reportes son confidenciales.

- **Evaluación de programas de posgrado por el Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (CONACYT).** Al inicio de los noventa, el CONACYT inició un programa para evaluar y acreditar programas de posgrado. Después de la evaluación, los programas reciben calificaciones como consolidados, en proceso de consolidación, emergentes, o rechazados. Sólo las primeras tres categorías califican para fondos CONACYT, consistiendo éstas en becas para estudiantes y algunos recursos para infraestructura. Originalmente la evaluación externa se basaba en indicadores de desempeño, pero en 1996 se incorporó la revisión por pares como parte del procedimiento de evaluación. Además de recibir fondos del CONACYT y de cierto prestigio, no existen otras consecuencias atadas a este esquema, es decir, no es obligatorio realizarlo y los programas de posgrado pueden funcionar sin esta evaluación. Cabe mencionar que, mientras el número de programas de posgrado creció notablemente durante los noventa, el número de programas en el padrón de excelencia del CONACYT no creció substancialmente. En 1991, había 424 programas en padrón, alrededor del 40% del total de los programas. En 1995, este padrón contaba con 614 programas. Para 1999 el número total de ofertas de posgrado era de 2,411 de los cuales 468 eran parte del padrón de excelencia del CONACYT.
- **Evaluación y estímulos al desempeño docente.** La evaluación de la productividad docente se convirtió en un tema central en los noventa. El SNI continuó operando de la misma manera desde su creación en 1984, incluyendo a más investigadores. El gobierno federal lanzó un programa de incentivos en 1990 destinado a mejorar el ingreso de los docentes de licenciatura, sin tener que realizar negociaciones con los sindicatos sobre los salarios y prestaciones. Se apartaron fondos para proveer incentivos a alrededor del 30% de las plantas docentes, basados en evaluaciones anuales. Las reglas generales no son establecidas por la SEP, sino por la SHCP, permitiendo aun así reglas locales para la

evaluación y distribución de los fondos. Las influencias locales tuvieron un rol crucial: Aún en 1999, en algunas instituciones los rectores asignaban estímulos discrecionalmente a los docentes y las cantidades variaban a pesar de las reglas nacionales. Evaluaciones adicionales de docentes fueron introducidas *de facto* por PROMEP, ya que docentes de tiempo completo pueden enviar su curriculum a la SESIC para hacerse acreedores al "perfil PROMEP"²⁷. Para fines de los noventa, la SESIC estableció que sólo docentes con el perfil deseable calificaban para participar en programas de fondos especiales.

- **Evaluación de estudiantes por el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL).** Esta organización fue iniciada por el gobierno y ahora opera como un organismo independiente. El CENEVAL aplica exámenes de ingreso para la educación medio superior y superior. Realiza convenios con las instituciones que desean implementar exámenes de admisión y entrega los resultados sin hacerlos públicos, como parte del convenio con las instituciones. El CENEVAL también desarrolló exámenes para los egresados de varias licenciaturas a partir de 1995. Estos exámenes no son obligatorios y las instituciones pueden o no adoptarlos.
- **Algunas asociaciones profesionales** comenzaron a desarrollar programas de "acreditación" a finales de los noventa, pero estas asociaciones no han sido reconocidas por el gobierno y sus evaluaciones no tienen consecuencias formales.

En el 2000, el gobierno federal creó por decreto el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), en el cual los CIEES y la FIMPES participan. El propósito del COPAES es revisar y reconocer las agencias que acreditarán programas de educación superior. Las agencias reconocidas tendrán que ser independientes del gobierno y de las instituciones. En 2001, el gobierno federal anunció que la acreditación de programas será una de las piedras angulares de las políticas federales hacia el 2006. Para programas de posgrado, se anunció un nuevo programa que permitirá la participación de programas de maestría de orientación profesional, además de los programas orientados a la investigación que participan en CONACYT.

²⁷ El perfil PROMEP dice que los docentes deben tener un "balance en la dedicación a la enseñanza, la investigación, la tutoría y la gestión académica". Los docentes deben entregar pruebas de estas actividades a la

Aunque se inició un gran número de procesos con velocidad impresionante, la evaluación no parece cumplir con las metas fijadas al inicio de la década, cuando la evaluación se veía como el punto principal en la reforma de la educación superior (De Vries, 1999). Algunos de los factores que contribuyeron para el incumplimiento de las metas sobre evaluación son:

- Aunque el gobierno originalmente propuso que la distribución de fondos se ligara a la evidencia de desempeño, en la práctica los rectores lograron oponerse a esto. No existe evidencia al final de la década que muestre que la distribución de fondos públicos considere resultados de evaluación. De esta forma, no existen consecuencias por los resultados de la evaluación y la información no parece ser utilizada en la toma de decisiones.
- La evaluación continuó siendo secreta, por lo que no existe evidencia que muestre mejoras. Algunos ejercicios se han realizado simplemente para distribuir fondos (como los estímulos al desempeño docente) sin proveer información sobre la calidad o mejora con el tiempo. En general, los indicadores de desempeño utilizados en las evaluaciones no proveen datos sobre resultados. Los exámenes de egreso del CENEVAL son una excepción, pero los datos no son públicos, lo cual impide la realización de comparaciones en diferentes momentos.
- La evaluación no es obligatoria, por lo que algunos participaron y otros no. Como consecuencia existe información de una parte del sistema únicamente.
- Surgió una relación complicada entre los fondos especiales y la evaluación durante los noventa. Como la mayoría de las instituciones no estaba dispuesta a evaluar voluntariamente, el gobierno federal trató de persuadirlas, otorgando incentivos a aquellas que participaban. Esto implicaba que el otorgamiento de fondos especiales se condicionó a la participación en las evaluaciones, pero al mismo tiempo los resultados de la evaluación no tendrían relación con la distribución de fondos. En la práctica, las universidades estatales públicas tenían incentivos para participar, aunque sólo para cumplir con las reglas, mientras que otras instituciones no tenían razones para participar en el esquema.

SESIC, la cual evalúa los documentos. El reconocimiento implica acceso a fondos especiales y algunos fondos para

- Las agencias de evaluación fueron creadas por el gobierno y no son independientes. Aunque no existen ligas entre distribución de fondos y resultados de las evaluaciones, las evaluaciones se realizaron por agencias dependientes de quienes distribuyen los fondos, lo cual causó sospechas.

¿El regreso de la planeación centralizada?

En 1996 el gobierno federal lanzó un nuevo Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). Aunque PROMEP comenzó como un fondo especial para otorgar becas a docentes para mejorar sus calificaciones, después de 1997 la SESIC pidió a las unidades académicas de las universidades estatales que elaboraran planes de desarrollo. En estos planes, las unidades académicas no sólo tenían que especificar cómo los docentes se desarrollarían hacia el 2006, sino también su infraestructura, su matrícula y su oferta académica. Estos planes debían ser entregados al gobierno federal para su aprobación. Al mismo tiempo, PROMEP estableció ciertos criterios que los programas deben cubrir para el 2006, como el porcentaje de docentes de tiempo completo, número de profesores con títulos de posgrado, o número de estudiantes por cada docente de tiempo completo. Este ejercicio de planeación contempló únicamente indicadores de insumos.

En 2001, este ejercicio de planeación se expandió cuando se les pidió a las universidades estatales públicas que presentaran a la SESIC planes institucionales de desarrollo para poder recibir fondos especiales federales. El ejercicio del 2001 incluye varios indicadores, algunos de los cuales consideran resultados, como el porcentaje de graduados.

En general, ha habido un incremento en el control sobre las instituciones públicas. Aun así, la mayoría de las acciones se ha enfocado en controlar y planear insumos, y casi no existe información sobre resultados o mejoras. Los mecanismos de control operan casi por completo a través de sistemas contables (revisando que los fondos sean utilizados de manera apropiada, lo que lleva a las universidades a contratar contadores) y no por la vía de rendición de cuentas sobre resultados educativos (qué porcentaje de los objetivos educativos se han logrado). Un tema

sin resolver es que la evaluación no ha podido producir resultados que permitan ver el estado actual del sistema.

Política financiera y fiscal

Los programas de financiamiento han sido instrumentos políticos claves en los noventa. Al final de los ochenta, la fuente principal de ingresos para las universidades públicas y los institutos tecnológicos eran subsidios federales globales, que normalmente surgían de las negociaciones políticas anuales con los rectores. Fondos para programas especiales, becas o buen desempeño no existían. Pocas universidades cobraban colegiaturas y menos tenían el hábito de vender servicios a la comunidad empresarial. Los funcionarios federales no requerían que las instituciones produjeran datos sobre desempeño o indicadores. Siendo totalmente dependiente de una sola fuente de ingresos, las universidades enfrentaron un serio dilema cuando los ajustes de políticas macroeconómicas en 1984 llevaron al gobierno federal a reducir gastos en todas las áreas. El gasto real en la educación superior pública había disminuido en un 30% al final de la década. Como muy pocas instituciones tenían las capacidades empresariales para generar nuevas fuentes de ingresos, el estancamiento y el conflicto se convirtieron en la norma (Martínez, 1994).

En los noventa, estas negociaciones se complicaron por una serie de factores. Primero, al inicio de la década, el gobierno lanzó programas especiales de financiamiento y comenzó a utilizar estos fondos como herramientas para la reforma. Segundo, cuando la oposición comenzó a dominar el congreso federal y varios gobiernos estatales en los noventa, se comenzó a discutir públicamente sobre asuntos que tradicionalmente se habían decidido a puerta cerrada por el poder ejecutivo. En consecuencia, el número de participantes creció y las discusiones se volvieron más intensas. Tercero, durante los noventa el crecimiento del presupuesto se alternó en varias ocasiones con crisis financieras, creando tensiones entre los objetivos proclamados y el subsidio para apoyarlos. Desde entonces, los funcionarios federales han realizado varios cambios en la distribución de fondos:

- Aunque los subsidios directos para gastos de operación (para salarios, administración, mantenimiento, etc.) no han seguido una fórmula basada en el desempeño (Kent et al. , 1998), estos fondos se han acercado cada vez más al número de empleados aprobados por

el gobierno federal para cada institución. También han sido utilizados, de acuerdo a funcionarios federales, para impulsar un decremento en la matrícula de universidades muy grandes y un incremento de matrícula en instituciones muy pequeñas, aunque los resultados de esta estrategia no son muy claros.

- Se han puesto a disposición fondos especiales para proyectos de desarrollo a instituciones a través de un proceso que examina la viabilidad de las propuestas. La mayoría de estos fondos se ha destinado a la instalación y la mejora de la infraestructura de cómputo, capacidad de Internet, bibliotecas, laboratorios y, en algunos casos, al desarrollo de nuevos programas.
- Aunque el valor base de los salarios académicos no fue incrementado significativamente en la década, se introdujo un sistema de becas individuales por desempeño para profesores de tiempo completo a través de procesos de evaluación por pares, diseñados y administrados por las instituciones (creando así un rango de estándares para el desempeño académico). Los investigadores pueden competir por becas al desempeño del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Estos pagos por desempeño son renovables de forma anual (o trienal para el SNI) y no crean fondos de pensión, reduciendo el costo para el gobierno federal. Para una porción significativa de profesores e investigadores de tiempo completo, el ingreso proveniente de fuentes diferentes al salario varía entre el 30% y el 50% del ingreso total. Los estímulos son otorgados por el secretario de hacienda (no el subsecretario de educación superior) y los apoyos del SNI son otorgados por el CONACYT. En ambos casos, los rectores no participan en la toma de decisiones, aunque en el caso de los estímulos al desempeño, a menudo influyen en el proceso local de evaluación de profesores.
- Se pidió a las universidades que incrementaran sus colegiaturas. No existen datos actualizados, pero en promedio las colegiaturas incrementaron desde valores nominales (muchas veces insuficientes para cubrir los costos administrativos generados por su cobro) a cantidades que varían entre los \$150 y \$2,000 dólares por año²⁸.
- El CONACYT incrementó el apoyo a proyectos a través de fondos competitivos, evaluados por pares, y creó fondos para programas de posgrado enfocados a la formación

²⁸ Siendo éste un tema muy sensible políticamente, es interesante mencionar que casi todas las universidades estatales pudieron elevar sus colegiaturas sin causar problemas políticos. La excepción importante es la UNAM, para la cual ha sido políticamente imposible elevar sus colegiaturas hasta la fecha

de científicos. También se pusieron a disposición fondos para inducir a científicos mexicanos que viven en el extranjero a regresar a instituciones mexicanas. Sin embargo, el CONACYT no ha tenido éxito en inducir a la industria para aumentar de manera significativa los subsidios privados para investigación.

En general se ha visto un cambio hacia una mayor diferenciación de fuentes de financiamiento y un incremento en la competencia. Esto ha llevado a una creciente necesidad de información sobre tendencias y costos, así como a una serie de preguntas sobre cuánto se debe pagar por un sistema de educación en crecimiento, por quién y cómo. La huelga que estalló en 1999 por el incremento de las colegiaturas en la UNAM —la universidad pública más grande de México— probó que estas cuestiones están muy lejos de resolverse. De hecho, el problema parece repetirse año con año sin lograr resolver los problemas básicos que han persistido en la UNAM durante décadas, aunque en otras universidades estos temas parecen haber sido prácticamente resueltos.

Un tema crítico es la centralización de los fondos. Las universidades estatales reciben fondos de los gobiernos del estado, pero las contribuciones estatales tienden a ser pequeñas: 20% en promedio. Sólo recientemente, con algunos estados gobernados por partidos de oposición y a través de políticas de descentralización, algunas autoridades estatales han comenzado a desarrollar políticas locales para la educación superior. La descentralización de los institutos tecnológicos, que implica el co-financiamiento por los estados es reciente. Al mismo tiempo, todos los fondos especiales creados en los noventa son federales.

Un segundo tema es la cantidad del subsidio. Comparado con otros países del OECD, el gasto mexicano para la educación superior es menor al promedio: \$4,519 dólares americanos por año por estudiante en el sector público comparado con el promedio de los países del OECD de \$8,601 dólares americanos (datos del 1998, OECD, 2000), lo cual parece justificar las continuas quejas de las instituciones. Las implicaciones de esto son serias: como los salarios consumen más del 80% de los presupuestos institucionales, bajas aportaciones públicas se traducen en bajos salarios. Mientras que un profesor en una institución pública de Norteamérica recibe alrededor de \$44,500 dólares anuales, su colega mexicano percibe alrededor de \$14,700 (OECD, 1996). Los efectos también son visibles en los fondos para infraestructura e investigación.

Pero al mismo tiempo, los gastos por estudiante en educación superior son significativamente superiores a los gastos por estudiante en educación básica. En 1993, México gastó seis veces más por un estudiante en educación superior que por un estudiante en educación básica, mientras que esta razón era de 2.5:1 en los países del OECD. Aun así, esta razón ha cambiado drásticamente desde 1980, cuando los estudiantes de educación superior recibían 11 veces más que sus contrapartes en educación básica. Esta tendencia de dar mayor atención a la educación básica continuó durante los noventa: para 1999, el gasto público por estudiante en educación básica había incrementado en un 14.6% comparado a 1994, mientras que el gasto por estudiante en educación superior había disminuido en un 43.6% en términos reales (Observatorio, 1999).

La educación básica gradualmente recibió más atención que la educación superior, en concordancia con las recomendaciones de organizaciones como el Banco Mundial. Para 1999, la educación consumía 47.1% del gasto social²⁹, con una distribución interna de 72.2% para educación básica, 9.9% para educación media superior y 17.7% para educación superior (Observatorio, No 2, 1999). Sin embargo, esta tendencia parece estar a punto de terminar: las metas gubernamentales incluyen expandir la matrícula y mejorar la calidad de la educación superior en esta década.

²⁹ El gasto social incluye educación, salud, vivienda y fondos de asistencia para personas de bajos recursos.

Comparativo del gasto por estudiante y pago de profesores, 1998

País	Gasto por estudiante, dólares americanos			Salario anual de maestros
	Básica	Media superior	Superior	
Japón	5202	5917	10157	41201
EUA	5718	7230	17466	32713
Alemania	3490	6149	9466	38640
España	3180	4274	5166	32144
Irlanda	2567	3866	8134	36151
México *	935	1726	4519	14708
Argentina	1224	1575	11552	15773
Paraguay	482	690	19271	ND
Promedio OECD	3851	5274	8601	28519

Fuente: Education at a Glance; OECD Indicators, 2000 Edition.

* Excluye PROMEP, SNI y Estímulos al Desempeño

Una pregunta crucial es cómo se puede extender el sistema y mantener su calidad con un presupuesto que claramente está llegando a sus límites. Puede ser que las instituciones estén recibiendo fondos insuficientes, pero al mismo tiempo se ha llegado a los límites del gasto público. Las cantidades son bajas en términos absolutos y comparados con el PIB, pero la educación utiliza el 25% del presupuesto federal.

El ingreso gubernamental es sólo el 15% del PIB, el más bajo en la OECD, y con poca posibilidad de crecimiento debido a problemas estructurales en la recolección de impuestos. Una característica significativa de la economía nacional y del presupuesto federal es su inestabilidad, con crecimientos y caídas abruptas. El PIB per capita creció de 9,300 pesos en 1970 a 13,300 en 1980 (pesos constantes), pero diez años después, en 1990, continuaba prácticamente al mismo nivel que en 1980. Durante la primera mitad de los noventa se recobró, pero para finales de 1994, otra crisis lo llevó a una fuerte caída y sólo en 1999 se logró nuevamente el nivel de 1994. El subsidio federal para la educación sigue el mismo patrón: rápido crecimiento en los setenta, crisis en los ochenta, recuperación entre 1990 y 1994, una nueva caída en 1995, seguida de un recobro gradual hacia el 2000.

Como consecuencia, el gasto público en educación es excesivo e insuficiente al mismo tiempo: la educación utiliza 25% del presupuesto gubernamental, pero también es muy poco en términos de gasto público por estudiante, o para mantener salarios decentes y altos niveles de investigación en comparación con países desarrollados.

La lógica del subsidio.

Como lo menciona la OECD (1996) claramente en su reporte sobre la educación superior en México, la distribución de fondos no depende de criterios explícitos, aunque existen algunos criterios implícitos.

Lo primero a notar es que la distribución entre sectores de educación superior ha permanecido estable, aun cuando las prioridades y la matrícula han cambiado en las últimas tres décadas. La tradición y los intereses establecidos juegan un rol importante de acuerdo a los datos. Aunque las universidades públicas fueron el sector de mayor crecimiento en los setenta y ochenta, y la matrícula en el sector tecnológico se retrasó, la distribución permaneció sin alteraciones. Asimismo, en los noventa los institutos tecnológicos crecieron más que el sector universitario, sin grandes cambios en la distribución del presupuesto. Como resultado, existen diferencias en gasto por estudiante de acuerdo a distintos sectores públicos: Para toda la educación superior, el gasto por estudiante es de \$4,264 dólares, pero para el nivel universitario es de \$4,158 mientras que para otros es de \$5,471 (datos para 1993 en PPPs, CERI-OECD, Education at a glance, 1996).

Los fondos para la educación superior hasta 1989 provenían básicamente de dos fuentes: subsidios federales y subsidios estatales. Las universidades federales como la UNAM y la UAM, y los institutos tecnológicos, reciben 100% del gobierno federal, mientras que no existen criterios fijos para las universidades estatales: algunas reciben 50/50, otras 90/10.

Cuando se comparan las dos universidades federales con el resto de las universidades públicas, se puede observar un trato especial: aun cuando la proporción recibida por la UNAM y la UAM ha disminuido con el tiempo, no ha caído tanto como su matrícula relativa: para 1993, representaban el 22% de la matrícula, pero aun recibían casi la mitad del gasto público en el

sector universitario. Esto es fuente de quejas constantes de parte de las universidades estatales. Al final de los noventa, la SESIC intentó balancear los gastos entre las universidades públicas incrementando las cantidades distribuidas a las universidades estatales, pero en el 2001, el congreso federal decidió asignar cuarenta millones de dólares americanos adicionales a la UNAM, revirtiendo la tendencia de los años anteriores.

El mayor gasto en las dos universidades federales ubicadas en la Ciudad de México puede ser parcialmente explicado por su diferente estructura de costos: ambas universidades cuentan con importantes centros de investigación, y una porción significativa del presupuesto se dedica a estas actividades, a diferencia de las universidades estatales, quienes gastan la mayoría de su presupuesto en la enseñanza de licenciatura.

Como se mencionó anteriormente, la distribución de subsidios en el sector público no sigue criterios explícitos, aunque existen tres mitos que han rodeado los debates sobre este tema: El primero es que durante los setenta e inicio de los ochenta los subsidios dependían de la matrícula; el segundo que, a partir de 1985, los subsidios se asignaban de acuerdo al personal contratado con el permiso de la SEP-SEIC. El tercer mito es que los subsidios son básicamente asignados de acuerdo al año anterior, corregidos por inflación. Al revisar los datos se comprobó que en realidad los tres criterios no están fundamentados en los hechos (Kent et al, 1998). No obstante, continuaron siendo muy fuertes durante los noventa: las fórmulas para la distribución de fondos están siempre rodeadas de discusiones que aseguran que criterios simples, como matrícula o número de docentes, provocarían tendencias perversas dentro del sistema.

Otra explicación ampliamente aceptada es que las cantidades estaban relacionadas con la política. Durante los setenta uno de los objetivos importantes era el crecimiento de la matrícula —la expansión era el tema principal. El crecimiento en matrícula estaba acompañado por un crecimiento en la economía. Los subsidios a las universidades crecieron rápidamente y varias universidades comenzaron a inflar su matrícula, algunas hasta en un 100%. Aun así, no existía una relación verdadera entre la matrícula reportada y los subsidios. Para 1985, el subsidio por estudiante variaba entre 7,000 y 70,000 pesos en programas e instituciones similares (Martínez Rizo, 1999). El cambio en 1985 no alteró la situación, ya que se aplicó a instituciones completamente diferentes: en algunas, el 80% de la planta docente era de tiempo completo,

mientras que en otras lo era sólo el 10%. Pero aun después de calcular las equivalencias a tiempo completo, las cantidades aparecieron radicalmente diferentes. Finalmente, ni siquiera un incremento anual simple puede aplicarse al sector. Considerando 1982 como base, algunas instituciones habían triplicado sus subsidios en 1994, mientras que otras apenas lograron el nivel de 1982 (Kent et al, 1998).

La política tuvo, y aun tiene, su influencia: como Levy (1977) mencionó, en los setenta las instituciones políticamente fuertes lograron incrementar sus subsidios a través de presión y manifestaciones, mientras otras no lo lograron. En varias ocasiones en los setenta y ochenta, las confrontaciones políticas o conflictos llevaron a la disminución de subsidios estatales, pero con crecientes subsidios federales para compensar. Esto produjo una creciente centralización del sistema, por lo que las universidades estatales cada vez más dependían de fondos federales, en algunos casos hasta en un 90% o 100%. Con la crisis económica de 1982, esto cambió parcialmente debido a la reducción de subsidios. Aun así, la reducción no afectó a todas las universidades de la misma manera, algunas fueron severamente castigadas por razones políticas, mientras que otras recibieron un trato más favorable.

Estas diferencias en trato tuvieron importantes consecuencias, muchas de las cuales continúan en los noventa. El ya diversificado sector público creció aun más diferenciado, debido a las cantidades desiguales de subsidios y a diferencias en las habilidades para obtener fondos públicos.

En un intento para resolver estas cuestiones, el Subsecretario de Educación Superior propuso una fórmula para el subsidio en 1998, la cual fue ampliamente discutida en la ANUIES, pero que nunca se implementó. Dos cuestiones fueron estudiadas especialmente. Una cuestión surgía del hecho que las instituciones operan de hecho con diferentes niveles de subsidio. Una fórmula, no obstante, presume un nivel común de gastos *per capita* en todas las instituciones, por lo que las universidades con menores subsidios eran favorables a la fórmula, mientras que otras instituciones vieron esta alternativa como una amenaza a sus niveles de subsidio. La segunda cuestión del debate era el tema de las variables de desempeño en la fórmula. Los funcionarios gubernamentales querían una variable fuerte basada en resultados y calidad mensurable, a lo cual se oponía la mayoría de los rectores (entrevista por R. Kent con D. Reséndiz, 1998).

Al final, la política se encargó de que se olvidara la propuesta. Por un lado, la ANUIES se ofreció a crear una nueva propuesta, la cual nunca se materializó. Más importante, en abril de 1999, los estudiantes de la UNAM se pusieron en huelga contra la propuesta rectoral de elevar la colegiatura. La administración de Zedillo parece haber decidido que el clima político no era conducente para una decisión final sobre este tema.

Diversificación del subsidio.

Mientras que la distribución de subsidios no etiquetados continuó siendo la principal forma de reparto, se crearon programas especiales adicionales en los noventa.

FOMES (Fondo para la Modernización de la Educación Superior) se creó en 1990 y en 1991 se negociaron sus lineamientos. Durante los primeros años, las instituciones debían presentar planes de desarrollo institucionales dentro de estos lineamientos, generalmente en la forma de megaproyectos. Por lo menos en papel, durante 1990 y 1993, estos proyectos se evaluaron de acuerdo a los datos presentados por cada institución en su autoevaluación institucional. Pero el desempeño relativo nunca fue claro y en los años posteriores a 1993, estas evaluaciones prácticamente desaparecieron.

Un cambio importante ocurrió con la introducción de PROMEP (Programa de Mejoramiento del Profesorado) en 1996. PROMEP comenzó como un programa de becas para estudios de posgrado dirigido básicamente a docentes en servicio, aunque su alcance se amplió cuando la SESIC decidió planear la mejora del profesorado a largo plazo (hacia el 2006) y comenzó a establecer planes de desarrollo con unidades académicas. Estos planes no sólo estipulan el número de docentes que estudiarán, sino también el número total de docentes, las ofertas de programas, matrícula e infraestructura (computadoras, laboratorios, planta física, bibliotecas). Aunque PROMEP otorgó algunos fondos para estos aspectos adicionales, a partir de 1997 la infraestructura para unidades académicas fue subsidiada por FOMES, a través de proyectos presentados por los líderes académicos de las unidades, sujetas a evaluación por pares en la SESIC. Estos cambios reflejan un proceso de aprendizaje en la SESIC, tomando en cuenta quejas de que el dinero entregado a los rectores no siempre llegaba a las unidades académicas, pero

también creó una forma de planeación centralizada, ya que la SESIC comenzó a evaluar planes de desarrollo elaborados por unidades académicas (departamentos y facultades) y asignando fondos directamente a académicos.

También ocurrió una creciente coordinación entre PROMEP y el programa de Estímulos al Desempeño Docente (ESDEPED), implementado desde 1990. Originalmente, bajo los lineamientos de la Secretaría de Hacienda, este programa ofrecía de 1 a 2.5 salarios mínimos a cada profesor de tiempo completo como salario adicional, con observaciones explícitas que estos pagos no eran parte del salario regular. En 1996, las cantidades se aumentaron a 14 salarios mínimos y a partir de 1997 se puso más énfasis en el perfil PROMEP como un requisito. Además, PROMEP ofrece becas únicas a profesores que cumplen con el perfil, después de una evaluación de cada académico por funcionarios del PROMEP.

Aunque estos fondos especiales son una pequeña parte del subsidio total (alrededor del 10%), juegan un papel importante: los cambios generalmente ocurren en los márgenes (Wolff & Moura Castro, 2001). Considerando que hasta el 90% del subsidio regular se destina a la nómina, estos programas especiales representan fondos frescos para otras cuestiones: capital para invertir o para usar por razones políticas. Debe mencionarse que los impactos de estos fondos especiales han sido diferentes en el sector: en algunas instituciones son marginales, mientras que en otras representan casi el 30% del presupuesto anual. Asimismo, debe subrayarse que esta proporción puede variar de año en año: así, la proporción de fondos especiales en el presupuesto de una universidad puede pasar de 30% a menos del 10% el siguiente año, dependiendo del éxito de cada universidad en la competencia anual.

La lógica en la solicitud de estos fondos especiales tiene algunas peculiaridades. FOMES se aplicó para las universidades estatales durante los noventa, pero la UNAM fue excluida desde el inicio, mientras que los institutos tecnológicos y las universidades tecnológicas entraron al programa al inicio de los noventa pero fueron excluidos después de 1996 sin razón aparente. De la misma manera, PROMEP está dirigido a universidades estatales pero no a las federales (UNAM, UAM) y los institutos tecnológicos siguen reglas diferentes. El sector privado está excluido de todos los fondos públicos.

Así que, para el final de los noventa, los mecanismos de subsidio habían cambiado de varias maneras, comparado con décadas anteriores. Algunos cambios son notables: en los noventa, el gobierno federal comenzó a planear los insumos y a reducir algunas inequidades entre instituciones. La lógica básica es permitir incrementos en el subsidio, dependientes de planes de desarrollo en la forma de contratos entre unidades académicas y la SESIC, basados en indicadores deseables como el número de docentes por estudiante, el número de profesores de tiempo completo y la proporción de docentes con títulos de posgrado.

Políticas federales y su impacto.

Preparación

México se encuentra entre los países de la OECD con menos estudiantes preparados para la educación superior. De acuerdo a datos de la OECD, sólo el 20% de la población adulta ha terminado educación media superior. Entre 1990 y el 2000, la matrícula en educación media superior aumentó de 2.1 millones a 2.892 millones (Informe presidencial, 2001). La absorción mejoró de 61% al 81% durante la década. El porcentaje de deserción, por otro lado, permaneció estable en 17% así como el de eficiencia terminal, de 60% a 59%. Sólo el 20% de la población de 18 años de edad cuenta con un certificado de preparatoria (ANUIES, 2000).

Preparación

Concepto	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (e)
MATRÍCULA SISTEMA ESCOLARIZADO (1) (Millones de alumnos)	21.5	25.3	25.1	25.2	25.4	25.8	26.4	26.9	27.6	28.1	28.6	29.2	29.7	####
PROMEDIO DE ESCOLARIDAD (Años)	4.6	5.4	6.5	6.6	6.7	6.8	6.9	7.0	7.1	7.2	7.3	7.4	7.6	7.7
INDICE DE ANALFABETISMO (%) (2)	17.0	14.7	12.1	11.8	11.5	11.2	10.9	10.6	10.3	10.0	9.8	9.6	9.5	9.1
ABSORCION (3)														
Básica														
Secundaria	82.0	84.4	82.3	82.9	83.8	85.8	87.7	87.0	86.7	87.8	90.0	91.0	91.8	92.7
Media Superior														
Profesional Técnico	9.1	16.7	14.4	17.2	17.2	16.7	16.9	15.5	15.4	16.3	14.7	12.3	12.3	13.7
Bachillerato	68.8	64.0	61.0	62.2	63.7	65.8	71.1	74.1	78.9	78.1	79.8	80.7	81.0	80.0
Superior														
Normal Licenciatura	14.7	10.8	5.3	6.0	7.8	9.0	10.5	11.7	13.2	11.4	10.1	9.4	7.5	7.2
Licenciatura	88.6	77.4	64.4	71.1	60.6	81.0	84.9	68.8	74.5	76.2	76.4	77.7	79.7	80.0
EFICIENCIA TERMINAL														
Básica														
Primaria	n.d.	63.9	70.1	71.6	72.9	74.2	77.7	80.0	82.8	84.9	85.8	84.7	86.5	87.9
Secundaria	75.5	75.7	73.9	75.3	76.4	77.5	76.2	75.8	74.8	73.8	76.1	75.1	76.1	77.5
Media Superior														
Profesional Técnico	45.6	40.5	37.8	40.4	41.0	35.3	36.2	45.5	42.2	40.0	39.8	41.3	43.7	51.7
Bachillerato	68.9	65.2	60.1	59.8	60.3	59.8	60.2	58.1	57.3	58.9	58.1	58.6	58.9	58.4

1/ Las cifras se refieren a los ciclos escolares en que inicia el año en cuestión, es decir para el año 1980, se refiere al ciclo escolar 1980-1981, y así sucesivamente. Los datos de gasto se refieren a años naturales enero-diciembre. Para el ciclo escolar 2000-2001 las cifras son estimadas, debido a la periodicidad que se maneja para Capacitación para el Trabajo.

2/ Es la relación porcentual del número total de analfabetos entre la población de 15 años y más. Información al 31 de diciembre de cada año.

3/ La absorción es la relación porcentual entre el nuevo ingreso a primer grado de un nivel educativo, en un ciclo escolar dado, y el egreso del último grado del nivel educativo inmediato inferior del ciclo escolar pasado.

4/ Es la relación porcentual entre los egresados de un nivel educativo dado y el número de estudiantes de nuevo ingreso que se incorporaron al primer grado de ese nivel educativo "n" años antes. Para el ciclo 2000-2001 este indicador es estimado.

n.d. No disponible.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Educación Pública.

Gasto en educación

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001(e)
GASTO EN EDUCACION/PIB (%) (1)														
Nacional	4.9	4.1	4.0	4.3	4.7	5.3	5.4	4.9	5.8	5.8	6.0	6.1	6.1	6.2
Público	4.6	3.8	3.7	4.1	4.4	5.0	5.2	4.7	4.8	4.8	4.8	4.9	4.9	5.0
- Federal	3.7	3.2	3.0	3.4	3.8	4.3	4.6	4.2	4.0	4.0	4.1	4.1	4.1	4.2
- Estatal	0.8	0.6	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.8	0.8	0.7	0.8	0.8	0.8
- Municipal	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Privado	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	1.0	1.0	1.1	1.2	1.2	1.2
GASTO EN EDUCACION POR ALUMNO (Miles de pesos)														
Nacional (2)	0.102	0.774	1.2	1.6	2.1	2.6	2.9	3.4	5.4	6.5	8.0	9.6	11.1	12.4
Público (3)	0.106	0.778	1.2	1.7	2.2	2.7	3.0	3.5	4.9	6.0	7.3	8.8	10.2	11.5
- Preescolar	0.008	0.054	0.6	0.9	1.2	1.7	1.8	2.2	3.5	4.4	5.6	6.8	7.6	8.6
- Primaria	0.006	0.035	0.5	0.8	1.1	1.5	1.7	2.3	3.2	3.9	5.0	6.2	6.9	7.8
- Secundaria	0.010	0.067	1.0	1.4	2.0	2.4	3.1	3.5	4.7	6.3	8.0	9.4	10.6	12.0
- Profesional Técnico	0.043	0.161	1.7	2.1	2.8	3.4	3.3	4.4	5.9	6.8	7.9	9.5	10.7	12.2
- Bachillerato	0.024	0.195	2.2	3.0	2.9	4.2	5.7	6.6	8.3	9.8	11.5	13.6	15.3	17.4
- Superior	0.089	0.295	4.6	6.2	8.8	10.7	12.7	15.6	18.8	21.3	26.3	28.5	34.1	39.2

1/ Para 1999 y 2000, los porcentajes se ajustaron de acuerdo al Producto Interno Bruto proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y por actualización de las cifras en los gastos estatal y particular. La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

2/ Considera el gasto nacional ejercido por alumno en el sistema escolarizado.

3/ Excluye del cálculo al control particular en gasto y matrícula. Incluye el gasto federal por alumno, atendido en el control federal y federalizado, es decir, los transferidos al control estatal desde el 18 de mayo de 1992. A partir del ciclo escolar 1998-1999, se refiere a cifras estimadas.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Educación Pública.

El nivel de preparación de estudiantes, o cualquier mejora con el tiempo, no está claro. En lo que refiere a la preparación de estudiantes de primaria y secundaria en matemáticas y ciencias, México resultó en último lugar de 40 países con base en exámenes realizados por la Asociación Internacional para la Evaluación del Desempeño Educativo. El CENEVAL aplica exámenes de admisión para la educación superior, pero no existen datos para comparar en el tiempo, y no todas las instituciones participan en estos exámenes. Los exámenes para egresados son muy recientes.

Los porcentajes de retención y graduación muestran varios movimientos durante los noventa. En general, parecen mejorar, pero los datos deben ser vistos con cuidado: la única información con la que se cuenta considera la eficiencia terminal y la graduación comparadas al ingreso de estudiantes cinco años antes, no existen datos sobre cohortes estudiantiles. En los noventa, conforme la eficiencia terminal empezaba a crecer en importancia, la mayoría de las

instituciones comenzó a titular estudiantes que se habían retrasado en años anteriores, por lo que la eficiencia terminal se encuentra inflada. En general, para la educación superior, el porcentaje de egreso es del 60%, mientras que el de titulación es de alrededor de 40% (ANUIES).

Existen, de acuerdo a datos de la ANUIES, enormes diferencias entre estados cuando hablamos de estos indicadores: El porcentaje de egreso promedio nacional para 1998 era de 39%, pero con variaciones entre 91% y 15% dependiendo del estado. La absorción desde niveles anteriores varía entre 91% y 32% entre los estados.

Participación.

Para fines de los noventa, el 87% de los egresados de educación media superior ingresó a un programa de educación superior (80% en licenciatura, 7% en escuelas normales), comparado con un 70% (64% en licenciatura, 6% en escuelas normales) en 1990. Pero 1990 había sido un año donde los números habían alcanzado el porcentaje más bajo en mucho tiempo: en 1980, 88.6% de los egresados entraron a una licenciatura y 14.7% a escuelas normales. En 1985, 88% ingresaron a un programa de educación superior (Informe presidencial, 2001).

El acceso mejoró de 15% a 18% del grupo de edad relevante, pero importantes diferencias persisten entre los estados: en el Distrito Federal, el 38.1% del grupo de edad está inscrito en un programa de educación superior, mientras que en el otro extremo, en el estado de Guanajuato, sólo el 7.5% está inscrito (ANUIES, 2000).

Asequibilidad

Los datos relacionados con los costos son difíciles de encontrar, pero aquellos que existen, combinados con el uso de la lógica, indican que la educación superior se ha vuelto más cara para todos los niveles económicos. El gasto privado en educación en general creció de un 0.3% a 1.2% en los noventa.

Si consideramos que las instituciones públicas comenzaron a elevar sus colegiaturas desde costos nominales hasta alrededor de \$1,500 dólares anuales (lo cual es casi equivalente al salario mínimo anual), y que la mayor parte de la expansión del sistema ha sido atendida por las

instituciones privadas, es claro que no sólo los costos han subido, sino que los grupos de más bajos ingresos han encontrado mayores dificultades para ingresar. Que la educación superior continúe con su crecimiento sugiere que los grupos de bajos ingresos tenían un acceso marginal a la educación superior desde un principio.

Los datos sobre subsidio indican que los incrementos provienen del gobierno federal — particularmente durante la primera mitad de los noventa— mientras la participación estatal y municipal no ha cambiado. Los incrementos en la última mitad de los noventa han sido debidos a incrementos en el gasto privado.

Referencias

- ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior), 2001, *Acciones de Transformación de las Universidades Públicas Mexicanas, 1994-1999*, México, <http://www.anuies.mx>
- ANUIES, Estadísticas en página web: <http://www.anuies.mx/>
- ANUIES, 2000, *La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES*, México.
- ANUIES, 1978, *La Planeación de la Educación Superior en México*, México.
- Brunner, J. J., 1991, *Educación Superior en América Latina.* , México: Fondo de Cultura Económica.
- Clark, B. R., 1990, *El sistema de Educación Superior: Una Visión Comparativa Internacional del Sistema Académico*, México: Nueva Imagen / Universidad Futura.
- CONPES, 1991, *Prioridades y compromisos para la Educación Superior en México, 1991-1994*, México: SESIC-SEP.
- CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), 1999, *Actividades Científicas y Tecnológicas*, México.
- De Vries, W., 1999, “Caminos sinuosos. Una década de experiencias en evaluación y acreditación en México”, en: L. Yarzabal, A. Vila y R. Ruiz (eds), *Evaluar para transformar*, IESALC- UNESCO, Colección Respuestas, Caracas, Venezuela.

- De Vries, W. y G. Alvarez, 1998, “El PROMEP, ¿posible, razonable y deseable?” *Sociológica*, N° 10, UAM-Azcapotzalco, México.
- De Vries, W., 2000, “Silencios y ruidos: las políticas para la educación superior en México”, *Revista de la Educación Superior*, México: ANUIES, Vol. XXIX, N°114, 33-46.
- Fuentes, O., 1989, “La educación superior en México y los escenarios de su desarrollo futuro”, *Universidad Futura*, México: Vol. 1, N° 3, oct., 2-11.
- Gago, A., 1989, “Veinte telegramas por la educación superior y una petición desesperada”, *Universidad Futura*, México: Vol. 1, N° 1, feb. 18-21.
- Gil Antón, M., 2000, “Un siglo buscando doctores”, *Revista de la Educación Superior*, México: ANUIES, Vol. XXIX, N°113, ene-mar, 23-42.
- Grindle, M., 1996, *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Grindle, M., 1997, “The Good Government Imperative: Human Resources, Organizations, and Institutions”, en M. Grindle (ed.), *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Boston, MA: Harvard University Press.
- Informe Presidencial, 2001.
- Kent, R., Ramirez, R., 1999, “Private Higher Education in Mexico: Growth and Differentiation in the 1990s”, en Ph. Altbach, ed., *Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21st Century*, Boston: CIHE/Greenwood Publ. Co., 95-114.
- Kent, R., 1993, “Higher Education in Mexico: From Unregulated Expansion to Evaluation”, *Higher Education*, Vol. 23, Enero, 1993, Kluwer Academic Publishers.
- Kent, R., 1996, “Higher Education Reform in Mexico: The Evolving Agenda in the 90’s”, Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Seminar on Higher Education Reform Latin America, Nov. 5
- Kent, R., 1998a, *Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities*, Washington: Inter-American Development Bank, <http://www.iadb.org/sds/utility.cfm/118/ENGLISH/pub/146> .
- Kent, R., 1998b, “What is Changing in Mexican Public Universities in the Face of Recent Policy Initiatives?” en Kempner, Mollis & Tierney, Eds., *Comparative Education*, ASHE Reader Series, Simon & Schuster Custom Publishing, Needham, Mass, 309-315.
- Kent, R., W. De Vries, S. Didou, R. Ramírez, 1998, “El financiamiento público de la educación superior en México: la evolución de los modelos de asignación financiera en una

- generación”, en *Tres Décadas de Políticas del Estado en la Educación Superior*, México: ANUIES, 207-292.
- Martínez, N., 1994, “Entrepreneurial response in the private sector and stagnation in the public universities in Mexico”, *Higher Education*, Vol. __, N° __, Kluwer Academic Publishers.
- Martínez Rizo, F., 2000, *La racionalización del financiamiento*. Documentos RISEU, <http://www.suc.unam.mx/riseu/publicaciones/>
- North, D., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 3.
- Observatorio Ciudadano de la Educación, 1999, boletín N° 2, *Aumentan los recursos para la educación en 1999?* <http://www.observatorio.org/comunicados/>
- OECD, 1997. *Exámenes de las políticas nacionales de educación. México, Educación Superior*.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. Reforma*, México, Octubre 16 a 20, 2001.
- Salinas de Gortari, C., 1989, “Educación Superior”, *Universidad Futura*, México: Vol. 1, N° 1, 60-63.
- Salinas de Gortari, C., 1990, *Programa de Modernización Educativa*.
- Schwartzman, S., 1993, “Políticas de educación superior en América Latina: el contexto”, en H. Courard, coord., *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*, Santiago: FLACSO.
- SEP-Subsecretaría de Programación y Presupuesto, *Estadística Básica de Educación Superior, Inicio de cursos 2000-2001*, <http://www.sep.gob.mx/work/apps/site/pubsup00/index.htm>, consultado junio 2002.
- Secretaría de Educación Pública, *Memorias del quehacer educativo 1995-2000*, México, 2000, Tomo I, 437 pp.
- Secretaría de Educación Pública, *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*
- Secretaría de Programación y Presupuesto/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, *Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica 1990-1994*.
- SEP (1999), Procedimientos para la conciliación de oferta y demanda de educación superior de las entidades de la federación (Propuesta de refuerzo de la misión de las COEPES), Docto. Interno, versión inicial Julio de 1997, versión actualizada: Septiembre de 1999
- SEP. (2000). *Perfil de la educación en México*. Tercera edición. México.
- SEP-ANUIES, *Aspectos normativos de la educación superior*, México, 1982.

- Toonen, T.A.J. y J.C.N. Raadschelders, 1997, *Public Sector Reform in Western Europe*, background paper for the Conference on Comparative Civil Service Systems, Indiana University, Bloomington (IN) April 5-8, 1997
- Williams, G., 1997, "The Market Route to Mass Higher Education: the British Experience", *Higher Education Policy*, Paris, 10 (3/4), 288-289.
- Wolff, L. and Moura Castro, C., 2001, "Public or Private Education for Latin America? That is the (false) Question", Washington: Inter-American Development Bank, Technical Paper.