

**Efectividad de las Políticas de Educación Superior en
Jalisco y Guanajuato durante los años noventa:
¿Cómo explicar las diferencias en el desempeño de dos
sistemas estatales?**

Rollin Kent y Wietse de Vries
4ª versión: 26 de octubre de 2002



INDICE

| | |
|--|-----|
| ACERCA DEL PROYECTO AIHEPS | iii |
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO AIHEPS | 2 |
| LOS ELEMENTOS DEL ANÁLISIS | 3 |
| ENTORNOS DE POLÍTICAS, REGLAS DEL JUEGO Y COMPORTAMIENTO DE SISTEMAS | 9 |
| LOS ENTORNOS DE POLÍTICAS EN JALISCO Y GUANAJUATO | 12 |
| LAS REGLAS DEL JUEGO | 16 |
| LA POLÍTICA FINANCIERA | 18 |
| CAMBIOS EN EL DISEÑO SISTÉMICO | 21 |
| LA COMPARACIÓN DEL DESEMPEÑO | 23 |
| ¿PODEMOS ASOCIAR LAS POLÍTICAS Y EL DESEMPEÑO? ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA | |
| DISCUSIÓN | 32 |
| NOTAS | 42 |

Acerca del Proyecto AIHEPS

El proyecto Alliance for International Higher Education Policy Studies es una colaboración entre la Universidad de Nueva York (NYU), el CINVESTAV y la Universidad Autónoma de Puebla con soporte financiero de la Fundación Ford a partir de septiembre de 1999 para realizar investigación sobre las políticas de educación superior en los Estados Unidos y México con dos finalidades fundamentales: (1) contribuir al análisis comparativo del modo en que los cambios en las políticas de educación superior (las reglas del juego) modifican la naturaleza de los servicios educativos producidos por las instituciones así como las condiciones bajo las cuales son brindados; y (2) servir de cauce para formar a un pequeño grupo de jóvenes investigadores en ambos países. El proyecto ha buscado desarrollar las capacidades de investigación en NYU, el CINVESTAV y la UAP para facilitar la realización de investigación en el futuro así como difundir la información producida a los tomadores de decisiones.

Las siguientes preguntas reflejan las líneas de investigación perseguidas por el proyecto:

- Los sistemas de educación superior operan en *entornos de políticas* muy diferentes, entendiendo por ello el conjunto de atributos como: el estatuto jurídico o constitucional de las instituciones, las influencias de los gobiernos federal y estatales sobre los sistemas, la cultura y la historia políticas, y los poderes del ejecutivo y el legislativo. Nos preguntamos: ¿Existen aspectos del entorno de políticas que estén relacionados con determinados patrones de desempeño institucional? ¿Se dan combinaciones en un determinado entorno de políticas que contribuyan a facilitar o limitar la capacidad de un sistema estatal de educación superior para adaptarse a las transformaciones socio-económicas de la actualidad?
- Con puntos de partida muy diferentes, las entidades federativas examinadas parecen estar en vías de modificar el diseño de sus sistemas de educación superior, los patrones de colaboración, comunicación y rendición de cuentas, y sus políticas financieras (o fiscales) incorporando ciertos mecanismos de mercado. ¿Cómo han influido estos cambios sobre el desempeño de las instituciones medido de acuerdo con los indicadores generados por el National Center for Public Policy and Higher Education¹ en los E.U. y con indicadores

comparables en el contexto mexicano? ¿Es posible asociar ciertos aspectos del desempeño educativo con determinadas configuraciones de las *reglas del juego*?

- En algunos sistemas nacionales el gobierno federal tiene el rol definitorio, como en México; o bien tiene el rol de agente de cambio, defensor del consumidor y contratante de la investigación científica, como en los E.U. ¿De qué manera están cambiando los roles de los niveles federal y estatal de gobierno? ¿En qué medida son complementarias las acciones gubernamentales en un nivel y en otro? ¿Se pueden apreciar diferencias en el desempeño de los sistemas de educación superior según si las reglas del juego son definidas e implementadas en el nivel federal o el estatal de gobierno?

Los productos de la investigación han sido escritos siguiendo un marco conceptual comúnmente acordado por los investigadores estadounidenses y mexicanos con el fin de facilitar el análisis comparativo. Hasta la fecha, el proyecto AIHEPS ha generado los siguientes productos que están o estarán disponibles tanto en inglés como en español en nuestro sitio web, <http://www.nyu.edu/iesp/aiheps> :

- Estudios de caso para los estados de Guanajuato, Jalisco, New Jersey y Nuevo México.
- Reportes sobre las políticas federales de educación superior en los E.U. y México
- El marco conceptual que describe el modelo aplicado para explicar las asociaciones entre las políticas y el desempeño de los sistemas educativos superiores, en su estado actual de desarrollo teórico.
- Un breve reporte sobre el trabajo de los jóvenes investigadores asociados al proyecto²

Se prevé generar los productos siguientes en el tercer año del proyecto y estarán disponibles en el sitio web:

- Dos reportes de síntesis para los E.U. y México que incorporarán los hallazgos de los respectivos estudios de caso estatales y los reportes federales, cuya pretensión es arriesgar postulados sobre las asociaciones entre las políticas y el desempeño educativo. Los reportes de síntesis serán los documentos de trabajo para las mesas redondas con tomadores de decisiones en Jersey City, N.J., en junio y en México, D. F. en julio de 2002.

- Un reporte resumiendo las conclusiones de cada mesa redonda que será escrito en un formato apto para su amplia divulgación a un público directivos y funcionarios de la educación superior.
- Un reporte académico para sintetizar los resultados del análisis comparativo E.U. – México producido por los co-directores del proyecto.
- Una revisión del marco conceptual elaborado hasta esa fecha para dar cuenta de la manera en que las políticas pueden contribuir constructivamente al logro de los fines públicos de la educación superior.

A partir de septiembre 2002 el proyecto inicia una nueva fase de tres años, incorporando a investigadores canadienses con el fin de extender y probar la aplicación del modelo conceptual en un tercer país. Se incrementarán de cuatro a doce los estados y provincias a examinar. La incorporación de Canadá representará una significativa variación en el rol del gobierno federal hacia la educación superior y brindará un importante contraste entre un sistema que es público en su totalidad con dos sistemas que mezclan el soporte público y privado. Asimismo posibilitará la comparación de las oportunidades de acceso a los pueblos indígenas a la educación superior.



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
Universidad Autónoma de Puebla
rkent@gemtel.com.mx

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

Introducción

Este reporte forma parte de una investigación de mayor envergadura realizada con el apoyo de la Fundación Ford con la finalidad de dar cuenta de la manera en que los cambios en las políticas públicas afectan el desempeño de la educación superior en dos entidades federativas en México y en los Estados Unidos. El equipo mexicano realizó estudios de caso de las políticas de educación superior y los cambios en los sistemas estatales a lo largo de los años noventa en los estados de Jalisco y Guanajuato. Asimismo produjo un análisis de las políticas del gobierno federal que contribuyeron significativamente a crear el contexto en que operan los sistemas estatales. Ofrecemos aquí una explicación de las diferencias en el desempeño de la educación superior en relación con las decisiones de políticas tomadas en cada estado. Se trata de un documento que fue discutido en la Mesa Redonda Sobre Políticas de Educación Superior el 19 de julio de 2002 con funcionarios y directivos. La versión actual es resultado de las modificaciones hechas posteriormente para incorporar los hallazgos y sugerencias de dicha discusión.³

De entrada conviene responder a una pregunta que seguramente planteará el lector mexicano: ¿Por qué investigar las políticas de educación superior en los estados en un país caracterizado en su historia reciente por una significativa centralización de las mismas? Hay una respuesta de orden metodológico y otra de orden sustantivo. Al enfrentar el dilema inicial de hacer investigación comparada sobre dos países con diferencias sistémicas tan notables como México y los Estados Unidos (donde la educación superior está organizada y financiada básicamente a nivel de los estados), los co-directores del proyecto subrayaron que, independientemente de la fuente gubernamental del soporte financiero y la regulación, la educación superior en todas las latitudes brinda sus servicios en las localidades y comunidades de cada estado o región: es aquí donde tiene sentido en consecuencia buscar evidencias del desempeño de las instituciones de educación superior. En segundo término, los investigadores mexicanos pronto encontraron que durante los años noventa del siglo pasado significativos esfuerzos fueron realizados por algunos gobiernos estatales en México para involucrarse con la educación superior, así como lo habían hecho con la educación básica a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la

Educación Básica en 1992. Se hizo evidente que no se podía prejuzgar sobre el asunto de los roles federal y estatal en materia de políticas de educación superior, los cuales demostraron estar en vías de evolucionar. Por tanto investigar las políticas de educación superior a nivel de los estados y en su cambiante relación con la federación prometió ser de sustantivo interés para el proyecto comparado, tanto en los Estados Unidos como en México.

Los objetivos del proyecto AIHEPS

El proyecto AIHEPS se enfoca principalmente a dar cuenta a nivel sistémico del modo en que las políticas estatales influyen sobre el desempeño de la educación superior. Nuestra pregunta total se centra en cómo las políticas pueden contribuir a y dar sustento continuo a reformas que mejoren intencionadamente el servicio que brinda la educación superior en términos de las prioridades públicas. Es decir ¿qué podemos aprender de la experiencia reciente de reformas para mejorar el cumplimiento de los fines públicos de la educación superior?

La reflexión sobre este asunto se vuelve compleja porque intervienen diversas influencias sobre el desempeño de las instituciones de educación superior y porque media un intervalo de tiempo a veces considerable entre la implementación de los cambios y la posibilidad de observar sus efectos. No obstante, reunimos suficientes evidencias sobre la intención de los tomadores de decisiones para formular prioridades e implementar acciones con vistas a reformar la educación superior en sus respectivos estados, Jalisco y Guanajuato. Tenemos asimismo motivos para pensar que los tomadores de decisiones consultados en este proyecto han construido una conceptualización compleja de las dificultades para lograr los resultados buscados en materia de educación superior, conceptualización que pocas veces se hace explícita o se formaliza pero que juega un papel en las decisiones tomadas. No subestimamos este esfuerzo por parte de los tomadores de decisión, y la presente investigación pretende contribuir a su reflexión con miras a incrementar la efectividad de las políticas públicas.

Los elementos del análisis

En el proyecto AIHEPS hemos postulado una serie de elementos analíticos ordenados en un modelo para dar cuenta de la relación entre políticas públicas y desempeño en la educación superior. Pretendemos que el modelo sea puesto a prueba en la discusión con tomadores de decisiones. La pretensión del modelo ha sido organizar las variables claves de políticas mediante las cuales se puede influir en el comportamiento de los sistemas de educación superior. Nuestra búsqueda se inició con la literatura especializada en materia de educación superior y posteriormente se extendió a la literatura sobre políticas públicas y economía política de las instituciones⁴. Los conceptos que hemos ido seleccionando de esta literatura han sido contrastados con las experiencias de los entrevistados en el gobierno federal y los gobiernos de Jalisco y Guanajuato. Ya que el modelo pretende ser aplicable en distintos contextos nacionales, hemos realizado una discusión continua con nuestros colegas estadounidenses. Cada esfuerzo para mejorar el modelo ha ido generando nuevos dilemas, al grado de que en su versión actual el modelo tiene poca semejanza con su versión inicial. Este proceso de discusión continuará a lo largo del proyecto, y la reflexión con tomadores de decisiones para la cual ha sido redactado este informe de síntesis es una parte importante de la misma. Esperamos que la revisión del documento que haremos posteriormente a la discusión nos guíe en la segunda fase trianual del proyecto a partir de septiembre de 2002 con la incorporación de nuestros colegas canadienses.

El Cuadro 1 refleja nuestra interpretación actual de la relación entre variables de políticas y el desempeño de la educación superior en cada estado. Por *entorno de políticas* estamos entendiendo los efectos de la historia y la cultura política que en combinación con las realidades jurídicas e institucionales del gobierno y el sistema político estatal configuran un contexto significativo en que operan las instituciones de educación superior. Típicamente estos entornos conforman, en relación con la educación superior, algún equilibrio entre el polo de la regulación estatal y el de la autonomía profesional y académica. Es decir, hay entornos de políticas que se caracterizan por el reforzamiento de las facultades regulatorias del gobierno y otros que robustecen el margen de maniobra de las instituciones de educación superior: estos dos polos constituyen conjuntos de opciones para las políticas que en nuestra opinión son fundamentales para explicar su funcionamiento y sus efectos.

Postulamos que, en cada entorno de políticas, los dirigentes políticos establecen y modifican las *reglas del juego* para la educación superior a través de dos variables típicas: cambios en el *diseño sistémico* (el universo de instituciones de distinto tipo), y la *política fiscal y financiera*. Evidentemente que en México la influencia del gobierno federal en cada entorno estatal es de suma importancia y entendemos que las políticas federales y estatales se combinan para influir sobre las reglas del juego. Por su parte, los directivos institucionales y líderes académicos se esfuerzan típicamente por promover los intereses de sus instituciones y disciplinas bajo las reglas de juego prevalecientes; también se esfuerzan en ocasiones por modificar las reglas del juego. Como ha explicado el premio Nobel de economía, Herbert Simon, el comportamiento esperado de los directivos de instituciones académicas es que atiendan a las exigencias de las políticas públicas sólo en la medida en que éstas coinciden con sus objetivos o bien cuando las reglas del juego exigen insoslayablemente atender a las prioridades públicas⁵. En un contexto democrático la tarea compleja de los gobernantes estatales y federales consiste en generar prioridades de política acordes con las necesidades sociales y convocar eficazmente a las instituciones de educación superior a compartirlas. El estudio de las experiencias exitosas de colaboración entre gobiernos e instituciones académicas muestra que esto se logra buscando la coincidencia entre los intereses institucionales y las prioridades de política pública, asegurando que las reglas del juego generen un equilibrio apropiado entre ambos.

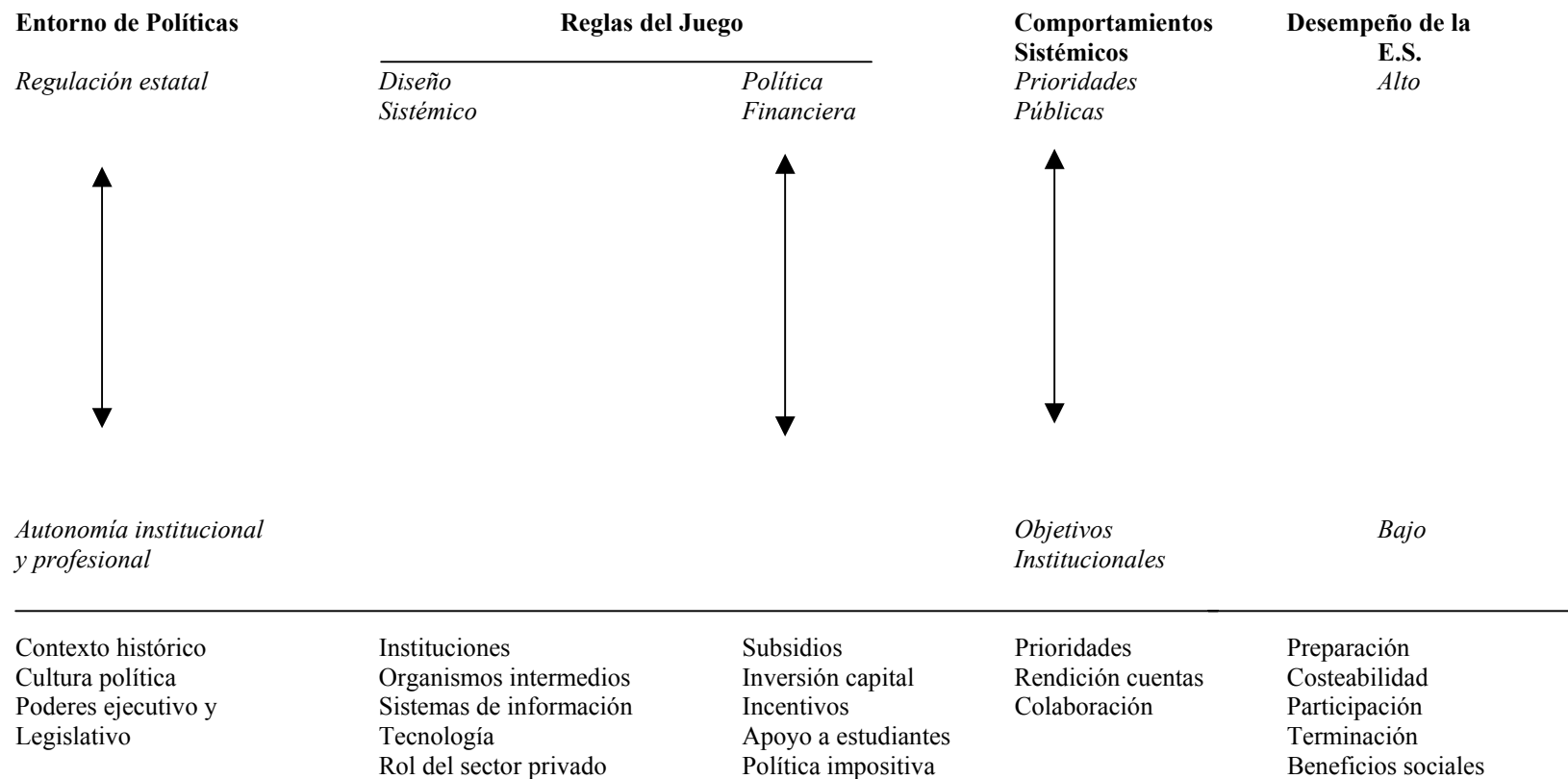
Además es necesario considerar que cada vez más en la actualidad los sistemas de educación superior experimentan cambios importantes en la relativa fuerza de la regulación estatal en contraste con el mercado. Las instituciones evidentemente generan sus propias respuestas. En este juego de influencias y fuerzas, hemos ubicado una variable de *comportamientos institucionales* para reflejar las respuestas de los directivos institucionales a las exigencias de las políticas públicas, en términos de las prioridades que van fijando y su disposición a rendir cuentas (*accountability*) y de colaborar con los dirigentes políticos así como con otros directivos institucionales para el logro de las prioridades públicas.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, entonces, a este estudio le interesa constatar en qué condiciones el juego de la acción gubernamental y los comportamientos institucionales conduce a

cambios en el desempeño de las organizaciones de tal manera que se puedan observar impactos sociales y educativos.

El cuadro siguiente diagrama las relaciones entre variables y efectos que pretendemos con este modelo.

Cuadro 1. La relación entre políticas públicas y desempeño de las instituciones de educación superior



El sustento conceptual de estas variables es como sigue:

- Los *entornos de políticas* reflejan una cultura política y tradiciones de interacción política que conjuntamente determinan si es legítimo que los dirigentes políticos electos se crean con la facultad y la obligación de influir sobre el desempeño de las instituciones de educación superior. Un entorno determinado también establece la autoridad relativa del ejecutivo y el legislativo así como el estatuto jurídico de las instituciones. Asimismo es evidente que un entorno de políticas se encuentra enclavado en un determinado contexto social, geográfico, económico y demográfico. Para la educación superior, el entorno refleja la particular combinación de control (regulación estatal) y auto-regulación (autonomía institucional) que caracteriza la forma de gobierno en un sistema determinado. Algunos aspectos del entorno son fijos en el corto plazo (la historia, la geografía, la demografía), mientras que otros aspectos son muy costosos de modificar (la constitución del estado). Por consiguiente, es poco frecuente que cambiar el entorno sea considerado como una estrategia viable para influir sobre el desempeño de la educación superior.
- Las *reglas del juego* representan los medios fundamentales utilizados por los gobiernos para influir sobre los procesos y los resultados de la educación superior. Las reglas del juego también reflejan combinaciones particulares de regulación estatal con niveles de autonomía institucional manejados por un estado para ejercer influencia sobre la educación superior. Hemos distinguido dos categorías de reglas:
 - *Diseño sistémico*: se refiere al universo de instituciones que ofrecen servicios educativos a nivel superior en un estado, incluyendo las misiones institucionales diversas; abarca también los organismos intermedios entre el gobierno y las instituciones, los sistemas de información que recolectan, organizan y reportan datos que son necesarios para valorar el desempeño institucional e influir sobre el mismo; el rol asignado al sector privado en el sistema estatal; y el uso de la tecnología en la educación superior.
 - *Política financiera y fiscal*: está constituida por los subsidios, los fondos de inversión en infraestructura, fondos de incentivos, becas y préstamos a estudiantes, y política impositiva.

- *Comportamientos sistémicos*: constituyen las respuestas del sector académico a las reglas del juego prevalecientes. En algunos casos, éstas brindan amplia libertad de acción a las instituciones de educación superior para la consecución de sus propios objetivos; en otras situaciones, las reglas del juego pueden presionar a las instituciones a poner mayor atención a las prioridades de las políticas públicas. Los efectos de las reglas del juego en el comportamiento de las instituciones se ven reflejadas en su definición de prioridades, sus estilos de liderazgo, y su apego a la rendición de cuentas y la colaboración intra-sistémica.
- El *desempeño* educativo expresa el conjunto agregado de resultados generados por las instituciones de educación superior en una entidad. Para fines comparativos, usamos definiciones de *desempeño de la educación superior* generados por el Center for Public Policy in Higher Education de los Estados Unidos en su reporte sobre el impacto social de la educación superior en ese país, que en nuestra opinión refleja adecuadamente las finalidades y exigencias que la sociedad contemporánea le asigna a la educación superior: el nivel de preparación de sus estudiantes, la costeabilidad de los estudios, el grado de participación social en la educación superior, la tasa de terminación de los estudios, y los beneficios socio-económicos que se pide a las instituciones de educación superior⁶

El supuesto central del modelo es que nos permite comparar la manera en que diferentes políticas para modificar las reglas del juego para la educación superior generan un efecto en el desempeño de los sistemas estatales. Así, el modelo es un *mapa* que permitiría trazar el desarrollo de políticas y sus efectos a lo largo de un período (una década en el caso de este proyecto).

A lo largo de este informe, utilizamos este marco conceptual para efectuar una comparación de las estrategias seguidas en los estados de Jalisco y Guanajuato para organizar y conducir sus sistemas de educación superior durante la década de 1990 a 2000. Asimismo examinamos sus efectos sobre algunos comportamientos organizacionales, y finalmente comparamos el desempeño educativo de ambos sistemas estatales para sugerir algunos postulados sobre el impacto de diferentes estrategias.

Entornos de políticas, reglas del juego y comportamiento de sistemas

Los sistemas de educación superior de los Estados de Jalisco y Guanajuato tienen en común entre sí y con todas las entidades federativas que históricamente ha sido el gobierno federal el factor definitorio de las políticas educativas, marcando las pautas a seguir con base en su capacidad para financiar las instituciones públicas. El involucramiento del gobierno estatal en esta materia es reciente, iniciándose alrededor de 1993-94. Hasta finales de los años ochenta, los gobiernos estatales percibían a la educación superior como un tema de interés casi exclusivamente federal – en lo referente a la universidad autónoma y los Institutos Tecnológicos – o bien un asunto dejado al arbitrio del “mercado”, en el caso de las instituciones privadas. Empero, en los 90, el empuje por la federalización de la educación básica y varias acciones de las Subsecretarías de Educación Superior de la SEP federal (tanto la SESIC como la SEIT) abrieron un nuevo campo de acción para los gobiernos estatales en materia de educación superior.

Conviene hacer un comentario sobre el sector privado de la educación superior en este entorno cambiante. Tanto el gobierno federal como los estatales establecen una clara distinción entre el sector público y el privado. En su relación con las instituciones públicas, los dos niveles de gobierno ejercen su influencia por la vía del financiamiento o bien por la jerarquía burocrática⁷. Pero en el caso de las instituciones privadas, la influencia gubernamental se ha limitado prácticamente al otorgamiento del *Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios* [RVOE] de los programas⁸ de la institución; y según la ley el reconocimiento puede ser otorgado por el gobierno federal, el estatal o la universidad pública de su entidad. Una vez obtenido el RVOE, la operación de la institución privada típicamente procedía sin que su desempeño posterior fuera sometida a examen. Decimos esto ateniéndonos solamente a las facultades establecidas en los reglamentos legales. Ahora bien, hay evidencias de medidas administrativas generadas por las universidades públicas y las oficinas estatales de educación pública orientadas a regular la apertura de programas, los exámenes y formas de titulación y el contenido de los planes de estudio. Es posible que se esté produciendo una *regulación hormiga* en la que gobiernos y universidades públicas estarían creando requerimientos administrativos y económicos hacia las instituciones privadas. Hacemos esta mención marginal y tentativa, ya que la operación de las instituciones privadas no fue examinada en esta investigación. De cualquier manera, como no hay

financiamientos públicos para las instituciones particulares – salvo fondos de CONACYT para investigación que son aprovechados en contados casos por el sector privado – la autoridad estatal también está desprovista de dispositivos financieros para influir sobre este sector. Como señala Daniel Levy, en la educación superior mexicana el sector privado es nítidamente privada⁹.

Así, la educación superior en México opera en un entorno de políticas altamente fragmentado:

- Las universidades autónomas ejercen el autogobierno en materia académica, operan con leyes orgánicas promulgadas por los congresos estatales y aunque reciben parte de su subsidio del gobierno estatal, están particularmente atentas a los programas de financiamiento de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica [SESIC] en el gobierno federal;
- Los institutos tecnológicos federales están directamente subordinados a otra dependencia federal, la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas, y funcionan en un marco nacional unificado de criterios curriculares y de gestión académica¹⁰;
- Las instituciones privadas deben cumplir ciertos requisitos mínimos de infraestructura y organización académica para obtener la licencia de operación (RVOE) y lo pueden tramitar ante tres instancias: la SEP federal, la secretaría de educación pública de su estado, o la universidad estatal¹¹. Posteriormente a la obtención de la licencia las instituciones privadas de hecho operan en un contexto de mercado no regulado. No se establecen distinciones claras entre las instituciones que tienen fines de lucro y aquéllas que tienen objetivos educativos sin fines de lucro¹². Formalmente no pueden operar con fines de lucro, pero en la práctica no hay supervisión.

Es legítimo preguntar si esta estructura fragmentada permite el pleno desarrollo de las funciones de la autoridad que teóricamente debe velar por el cumplimiento de los fines públicos de la educación superior para el conjunto de la sociedad, independientemente de la forma de sostenimiento de las instituciones (pública o privada). Mientras la principal finalidad social de la educación superior fuera el crecimiento, la búsqueda de una mayor cobertura social, esta estructura tendría sentido pues asignaba implícitamente al sector privado la función de atender una demanda creciente de estudios superiores sin representar una carga para el fisco. Este

argumento equivalía a reconocer que las *fallas de estado*¹³ en materia de ampliación de la oferta en educación superior justificaban recurrir al mercado para su solución. Pero en la medida en que la calidad y la pertinencia se incorporan al discurso de las políticas públicas en años recientes, es de dudar que una estructura de autoridad fragmentada cuente con las condiciones suficientes para asegurar el mejoramiento continuo de la calidad y la pertinencia en *todo* el sistema de educación superior. Si la perspectiva de las políticas públicas es la que vela por el *interés público*, la incapacidad relativa del estado para hacerlo en toda la extensión de la educación superior se hace evidente en esta estructura fraccionada.

Por otro lado, no podemos dejar de mencionar el giro cultural y discursivo que se produjo durante los años noventa. Ha sido ampliamente comentado el hecho de que a finales de la década ochenta, la educación superior mexicana enfrentaba una seria crisis de calidad, equidad y pertinencia. El impulso que legitimó el arranque de las llamadas “políticas de modernización” a partir de 1989 fue precisamente la insatisfacción de propios y ajenos con la situación heredada del crecimiento sin regulación de los años setenta y la prolongada crisis financiera de los ochenta. Un rasgo notable de aquella época fue el amplio margen de maniobra de las universidades públicas frente al gobierno y la sociedad, en un contexto en que los intentos de regulación o evaluación eran reprochados como ilegítimas intervenciones en el ámbito de la autonomía. No puede haber duda de que en este aspecto ha habido un cambio en la *cultura del sistema*, que actualmente enfatiza el control de calidad, la rendición de cuentas, la búsqueda de lazos con sectores sociales y económicos. Hoy en día se acepta como normal algo que hace una década habría provocado protestas ingentes: que el gobierno federal controle rigurosamente las plantas académicas de todas las instituciones públicas del país y examine minuciosamente las solicitudes universitarias de fondos especiales; que los programas se sometan a evaluaciones externas; que los aspirantes a ingresar a la educación superior presenten exámenes; y que las operaciones financieras de las instituciones sean regularmente auditadas. En suma, la regulación gubernamental se ha vuelto un rasgo normal del entorno de políticas. ¿Hasta qué punto han cambiado los valores subyacentes al comportamiento de las instituciones en correspondencia con tal mutación discursiva? Las respuestas están a debate. No estamos afirmando que la nueva regulación gubernamental sea la adecuada y que las instituciones deberían ajustarse a ella. De hecho lo que este estudio muestra es justamente la ambigüedad cultural y una persistente tensión política entre diversos actores

gubernamentales e institucionales sobre los medios y los fines deseables en la educación superior. Pero también muestra que los debates actuales se producen sobre un telón de fondo distinto al prevaleciente una década atrás: hoy el marco de referencia obligado para las negociaciones y los debates sobre las políticas de educación superior utiliza las palabras “calidad”, “pertinencia”, “transparencia” y “eficacia”.

Los Entornos de Políticas en Jalisco y Guanajuato

Las universidades estatales solían tener una posición privilegiada en cada estado hasta inicios de los 90. Durante décadas eran la principal institución de educación superior y las únicas que recibían financiamiento estatal, aunque éste consistía generalmente en una cuota fija para complementar el subsidio definido por el gobierno federal. Los Institutos Tecnológicos recibían su financiamiento directamente del gobierno federal, mientras que las instituciones privadas quedaban excluidas del financiamiento público y operaban en el mercado.

Si algo destaca en los años noventa es que en ambas entidades el gobierno estatal asumió un rol más activo frente a la educación superior, promoviendo o consintiendo la aparición de una diversidad de instituciones. Después de un largo período en que la educación superior se expandió casi en ausencia de la regulación estatal, durante la última década se verificó una búsqueda gubernamental de nuevas formas de planeación, auspiciada tanto por los gobiernos estatales como el federal. El destino de estos esfuerzos ha sido diferente en cada estado.

Ambos estados carecían de una ley estatal para la educación superior. En ambos, la universidad pública estatal era tradicionalmente el proveedor principal de la educación superior, aunque en proporciones muy diferentes en cada estado: en 1990 la Universidad de Guanajuato atendía al 31.6% de la matrícula estatal mientras que la UdeG atendía a más del 75% ¹⁴. Durante los años noventa, ambos estados han sido el escenario de políticas que buscaron la diversificación institucional, la descentralización de la toma de decisiones, y la planeación del sistema estatal. Igualmente, en ambos estados destaca el crecimiento del sector privado.

En las dos entidades, la participación del Congreso en la toma de decisiones es un fenómeno reciente. Formalmente, el Congreso tiene la facultad de aprobar el presupuesto para la educación en todos sus niveles además de promulgar o enmendar la ley orgánica de las instituciones autónomas. Mientras el ejecutivo y el legislativo estuvieran controlados por el mismo partido político, como fue el caso hasta finales de los ochenta, esas decisiones a menudo se reducían a un trámite. Sin embargo en la década pasada ambos estados experimentaron cambios políticos importantes al llegar el PAN a ocupar el ejecutivo. Hay que recordar que las iniciativas de reforma para la educación superior, o de creación de nuevas instituciones, suelen provenir del poder ejecutivo. Se abrió asimismo un nuevo escenario en que el legislativo empieza a jugar un rol más activo en las decisiones de política educativa, sobre todo cuando es dominado por un partido distinto al del ejecutivo. Al volverse efectivas la alternancia y la separación de poderes, se alzó el telón sobre un escenario nuevo para las políticas de educación superior en el que se despliegan un mayor número y diversidad de actores. Este hecho representa una mudanza significativa en el entorno de políticas para los estados en cuestión.

Particularmente en Guanajuato estos cambios en el sistema político desembocaron en la construcción de una política propia para la educación superior, siempre en el marco de las iniciativas del gobierno federal en la materia. Este proceso de *construcción de capacidades estatales*¹⁵ en las entidades federativas para generar una política propia para la educación superior representa una de las claves de nuestro análisis comparativo de ambos estados. Como veremos, este proceso tiene mucho que ver con la emergente relación que se establezca entre los poderes ejecutivo y legislativo del gobierno estatal y las instituciones de educación superior, en particular la universidad pública.

Pero hay diferencias. Se evidencian los diferentes niveles de desarrollo. Guanajuato es una entidad con mayores índices de marginación, más pequeño, con atrasos notables en educación en general. Jalisco ostenta en cambio un nivel alto de desarrollo industrial, especialmente en áreas de alta tecnología, con más larga tradición de educación superior y menos atraso en los niveles anteriores. Hay diferencias notables en indicadores como PIB per capita y alfabetismo. Así, es importante señalar que cada entidad parte de niveles muy diferentes de desarrollo socio-económico y educativo. El perfil económico de los dos estados aparece en la Tabla 1, que muestra estas diferencias. Vale notar también que entre 1995 y 2000, período marcado por la

crisis financiera de 1995, el PIB de Guanajuato se incrementó en 25% y el de Jalisco en 30%, mientras que el PIB per cápita del primero avanzó en 18.7% y el del segundo en 24.1%.

Tabla 1. Producto Interno Bruto en Jalisco y Guanajuato, 1995 y 2000

JALISCO

| | PIB | | | PIB per cápita | |
|------|------------------------|------------------------|----------------|-------------------------|----------------|
| | Miles de pesos de 1993 | % en el total nacional | Lugar nacional | Pesos a precios de 1993 | Lugar nacional |
| 1995 | 72,254,406 | 6.4 | 4° | 12,060 | 14° |
| 2000 | 94,652,770 | 6.4 | 4° | 14,972 | 14° |

GUANAJUATO

| | PIB | | | PIB per cápita | |
|------|------------------------|------------------------|----------------|-------------------------|----------------|
| | Miles de pesos de 1993 | % en el total nacional | Lugar nacional | Pesos a precios de 1993 | Lugar nacional |
| 1995 | 38,528,701 | 3.4 | 7° | 8,743 | 22° |
| 2000 | 48,373,066 | 3.3 | 8° | 10,374 | 21° |

Fuente: INEGI, Información Económica por Entidad Federativa, <http://www.inegi.gob.mx/entidades/espanol/fGuanajuato.html>
 Nota: no se obtuvieron datos para 1990.

Otra diferencia importante es el contexto político de cada estado, es decir, la forma en que se desarrollan las relaciones entre las instituciones de educación superior, el poder ejecutivo y el legislativo. Sin una definición legal clara acerca de las competencias y deberes de los diferentes actores, la capacidad estatal depende en gran medida de arreglos políticos entre los principales actores. En Jalisco, la universidad estatal ha tenido tradicionalmente una fuerte presencia, desde el nivel de las escuelas preparatorias, y se trata de una presencia tanto política como educativa. Con la elección de un gobernador panista en 1994 (y nuevamente en 2001), por primera vez se da una situación en que el ejecutivo estatal pertenece a un campo partidario diferente a la

estructura política de la UdeG, que está relacionada con el PRI y el PRD. Con la llegada de diversos partidos al Congreso, se abrió aquí un nuevo escenario de negociación para las políticas de educación superior. En el congreso local, ex funcionarios de la UdeG, ahora diputados, hacen oposición. La relación entre la universidad y el gobierno estatal no ha sido tersa, y en este contexto ha sido difícil llegar a acuerdos sobre prioridades para la educación superior en Jalisco.

En contraste, en Guanajuato existe una relación cercana entre el gobernador y la universidad pública estatal, donde el exrector de la universidad pasó a ser gobernador electo en 2000. Hay un clima de colaboración, aunque con cierta renuencia de las instituciones privadas a incorporarse al esquema de la COEPES. Además, es un sistema educativo más pequeño que el jalisciense, con una matrícula menor y con un territorio más pequeño y menos diverso.

Los gobiernos de las dos entidades buscaron influir en el comportamiento de las instituciones de educación superior mediante varias acciones:

- La reactivación de los Comités de Planeación Estatal (COEPES)
- Creación de nuevos organismo intermedios como los consejos de ciencia y tecnología y las comisiones para la planeación de la media superior
- La generación de paquetes de financiamiento estatal y medidas de control sobre la aplicación de recursos públicos (auditorías)
- La creación de nuevas instituciones públicas, bajo el régimen estatal, con nuevas formas de gobierno
- Mayor uso de sistemas de información y seguimiento

Ahora bien, aunque esta investigación ha constatado un mayor involucramiento de los gobiernos estatales en materia de educación superior, hay que destacar la persistencia de asuntos problemáticos que limitan la capacidad de los gobiernos estatales para influir en este sector:

- *Lagunas jurídicas*. La autonomía de las universidades públicas (en su concepto vigente), el carácter de facto autónomo de las universidades privadas (que de hecho varía según funcionen con reconocimiento de la SEP estatal o bien la universidad pública), y la

persistente centralización de los institutos tecnológicos federales implican que el mandato legal del gobierno estatal sobre las instituciones permanece muy limitado. Tanto las universidades públicas (en Jalisco) como las privadas (en Guanajuato) han puesto en duda la legitimidad de las COEPES para incidir en la oferta académica de cada institución. Con ello, la legitimidad del rol del gobierno estatal en políticas de educación superior permanece como *issue* a debate. Contribuyen en este sentido la ausencia de reformas legales, sobre todo a nivel nacional, y el carácter incipiente de reformas legales estatales. Las reformas son por ello objeto de negociaciones permanentes entre instituciones y funcionarios estatales.

- *Limitaciones en el ejercicio financiero.* La mayor parte del subsidio estatal para las universidades sigue operando como contraparte fija del financiamiento federal, con pocas iniciativas de operar subsidios estatales con criterios propios. Los fondos especiales (FOMES, PROMEP, etc.), considerados instrumentos clave de las políticas, están en manos del gobierno federal. La descentralización de recursos CONACYT es reciente.
- *Problemas de coordinación entre sectores y niveles.* Mirada desde el nivel estatal, se aprecia la necesidad de mayor coordinación entre gobiernos federal y estatal, la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. La aparición de organismos como los Consejos Estatales de Ciencia y Tecnología y la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, entre otros, multiplica los puntos de interlocución para los tomadores de decisión en los gobiernos estatales.

Las Reglas del Juego

Durante los años noventa, cambiaron varias reglas, algunos de ellas no escritas. Una primera es que los gobiernos locales – tanto el Congreso como el ejecutivo – empezaron a poner ciertas condiciones al financiamiento estatal, generalmente en colaboración con el gobierno federal. En

ambos estados hubo exigencias de rendición de cuentas, discusiones sobre la pertinencia de programas o instituciones, creciente uso de información sobre el comportamiento del sistema y de instituciones (aunque no siempre expresado en indicadores y no siempre público), y presiones sobre las instituciones para adoptar políticas estatales y/o federales. Habría que destacar también el creciente involucramiento de la opinión pública a través de los medios en estos debates. Los gobiernos estatales pretendieron realizar una mayor regulación del sistema, con énfasis en coordinación entre actores.

El impulso de estos cambios en las reglas provino del gobierno federal. Los fondos especiales para las universidades estatales introdujeron la exigencia de proporcionar datos y de presentar planes de desarrollo, además de rendir cuentas acerca de la aplicación de los recursos entregados. Las universidades tecnológicas expresan claramente este esquema ya que fueron creadas bajo una nueva forma de gobierno que contempla la rendición de cuentas y la participación de actores externos (empresarios, funcionarios estatales) en la toma de decisiones interna.

La creciente diversificación de instituciones representó un cambio importante en el *diseño* sistémico: la creación de las Universidades Tecnológicas y los Institutos Tecnológicos de Estudios Superiores (en régimen de organismos descentralizados del estado), y la expansión del sector privado fueron hitos significativos en este respecto. Una implicación es que el gobierno estatal pasó a ser corresponsable de la regulación de las instituciones públicas. Esto es así incluso para las universidades autónomas, ya que la SESIC estipuló a partir de 1999 que solamente los programas aprobados por la COEPES podrán solicitar plazas y concursar en FOMES-FIUPEA. La ampliación aprobada de la oferta implica ampliación de recursos estatales)¹⁶. La incipiente regulación estatal a través de las COEPES, aunada al esquema de financiamiento compartido (50% del gobierno federal y 50% del estatal) para las nuevas instituciones públicas, significan que el papel del gobierno estatal en la regulación no es meramente simbólico: impacta directamente sobre las finanzas estatales. Asimismo el sistema de becas para estudiantes creado por la administración del Presidente Fox en 2001 es administrado por los gobiernos estatales.

La Política Financiera

Si bien ha habido iniciativas de corresponsabilidad financiera y un creciente uso del financiamiento para influir en el comportamiento del sistema y las instituciones, las reformas federales tocan una proporción pequeña del financiamiento público para la educación superior. En 2001 un hito importante fue el establecimiento del Programa Nacional de Becas de Educación Superior en 2001, ya que por primera vez se asignan recursos al estudiante y no solamente a las instituciones directamente, como ha sido la regla. El PRONABES involucra una parte limitada del presupuesto (menos del 1%), y abarca solamente a las instituciones públicas. No ha habido otras estrategias financieras, como la deducción de impuestos, aunque este esquema ha sido propuesto por las instituciones privadas. Permanece, en materia financiera, la separación tajante entre lo público y lo privado: salvo fondos para la investigación de CONACYT, no se asignan recursos públicos al sector privado o a estudiantes de este sector. Por otro lado, las reformas en los criterios de financiamiento se aplican ante todo en las decisiones acerca de programas o instituciones de nueva creación, mientras que el financiamiento de los programas existentes continúa operando con base en subsidios irreductibles.

Conviene aquí recuperar varias opiniones importantes vertidas en la Mesa Redonda sobre temas de financiamiento, pues representan posiciones que están a debate. Se señaló, por un lado, que los subsidios han tenido un comportamiento errático y que habría que protegerlos de los ajustes financieros. Se afirmó que el estancamiento y la inestabilidad en el financiamiento federal bloquea el cambio institucional. Una posición distinta señalaba que también es cierto que hay programas académicos que deberían clausurarse y no recibir más financiamiento, decisiones que normalmente no toman las instituciones; en casos como éste, reducir el financiamiento efectivamente conduciría a cambios institucionales. Asimismo se sugirió la idea de que en las universidades maduras se ha llegado a un *umbral financiero* más allá del cual cada peso adicional aportado por el gobierno federal no contribuye a aumentar la cobertura social de la institución sino sólo a aumentar los costos por alumno. Estos son el tipo de problemas que circulan en la controversia sobre el financiamiento pero que han quedado sin resolución. Las propuestas de financiamiento por fórmulas empezaron a circular en 1998 y siguen a debate.

Frente a la ausencia de fórmulas, o cuando menos de criterios claros, para la asignación del subsidio se suscitan diferentes comportamientos institucionales. La UdeG siguió una política de crecimiento y apertura de nuevos planteles, llamada la Red Universitaria, y logró ampliar la participación de fondos estatales en sus ingresos (de 47% a 52% entre 2000-2001). La aportación por estudiante en el caso de la UdeG es menor a la que recibe la Universidad de Guanajuato, justamente debido a la política de crecimiento en Jalisco sobre todo en el nivel media superior. La UdeG recibe la mitad de su subsidio del gobierno estatal, monto que representa una parte importante del presupuesto anual de éste, sin que esto conlleve un mayor control o regulación por parte del gobierno estatal.

Adicionalmente, en ninguno de los dos estados hay un sistema confiable de información, lo cual implica que parte de las decisiones siguen guiándose por la negociación política, si bien existe la decisión en la COEPES de Guanajuato de construir tal sistema. Las diferencias en el entorno de políticas en ambas entidades, por tanto, adquiere relevancia: en Guanajuato hay un clima de colaboración entre gobierno y universidad, mientras que en Jalisco persiste la competencia entre ambos.

En todas las instituciones financiadas por el gobierno federal, los recursos para salarios (la mayor parte del gasto institucional) está sujeta a un creciente control . . . Mediante PROMEP, el gobierno federal aumentó su control (e información) sobre las plazas existentes, al mismo tiempo que empezó a ejercer control sobre la creación de nuevas plazas y los criterios de contratación. Los recursos para la construcción provienen del gobierno federal, aunque con creciente influencia de gobierno estatal o incluso municipal a través del Ramo 33. Las universidades acuden al fondo de FOMES-FIUPEA para recursos de inversión, mediante proyectos de desarrollo evaluados por el gobierno federal, sin participación del gobierno estatal.

Los participantes de la Mesa Redonda reconocieron que después de diez años de aplicar financiamientos diferenciales (adicionales al subsidio ordinario) para proyectos especiales, con la esperanza de cambiar el comportamiento de las instituciones públicas, aún hoy no se tiene información fidedigna que permita calibrar el impacto de estos financiamientos.

Los Institutos Tecnológicos federales están en una situación especial y difícil. Dependen íntegramente para su financiamiento de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica; en entrevistas con Directores de varios Institutos en dos estados registramos las dificultades que ellos enfrentan para obtener recursos federales para la inversión en infraestructura que en opinión de los entrevistados ha sido descuidada. Al mismo tiempo, estos institutos carecen de la autonomía legal mínima que les permita establecer contratos de servicios y venta de tecnología que pudiera incrementar sus ingresos. En la Mesa Redonda se planteó que la tendencia en el financiamiento federal es a la disminución, pues cada vez más el gobierno federal devuelve recursos a los estados y municipios como parte del continuo proceso de descentralización. En esta perspectiva, se preguntó ¿tendrán viabilidad financiera en el futuro las instituciones federales que no desarrollen fuentes alternativas de ingreso que el subsidio federal?

Desde principios de los años noventas se ha insistido en que las universidades públicas exploren diversas vías para generar ingresos propios: por vía de contratos, donaciones, creación de fondos de largo plazo, y la venta de servicios. Si bien circulan mensajes publicitarios sobre los servicios de docencia, investigación y extensión que venden las universidades públicas, no es posible obtener datos confiables y comparables sobre este rubro de ingresos. En ocasiones esto se explica porque este tipo de ingresos propios normalmente son generados por una unidad académica y no por la universidad en su conjunto; la contabilidad de estas transacciones, por tanto, puede hacerse internamente (o en acuerdo con las autoridades centrales de la institución) y la información correspondiente no es objeto de difusión amplia. La venta de servicios académicos es sobre todo posible en unidades académicas con capacidad para hacer investigación y desarrollo tecnológico. En este sentido, la UdeG y la Universidad de Guanajuato cuentan con unidades académicas *productivas* en varias áreas y sabemos que esta actividad ha aumentado a lo largo de los años noventa, pero no tenemos la posibilidad de documentar su impacto en las finanzas institucionales.

En el caso de las instituciones privadas, sabemos que la mayoría depende prácticamente de sus ingresos por concepto de cuotas y colegiaturas. Algunos establecimientos de este sector se han especializado en la venta de servicios especializados de docencia (diplomados y especializaciones), pero en virtud de que es escasa la investigación en este sector no es previsible

que las instituciones privadas estén en vías de generar ingresos importantes por transferencias tecnológicas.

En ambos estados, crece la importancia del sector privado y por tanto una proporción creciente del financiamiento de la educación superior proviene de los estudiantes y las familias a través del pago de cuotas y colegiaturas. En 1999, el sector privado de Guanajuato atendía al 53.2% de la matrícula, por encima del promedio nacional de 30%. En Jalisco el 42.5% de los estudiantes de licenciatura estaban inscritos en instituciones privadas. La inexistencia de datos confiables y comparables sobre el cobro de cuotas y colegiaturas en el sector privado impide estimar con precisión lo que aportan las familias y los estudiantes¹⁷. Esta falta de información no es solamente un problema para el investigador sino fundamentalmente un problema de política pública, ya que en esta situación el estudiante que consume servicios educativos carece de información confiable para tomar decisiones. En este sentido el estado renuncia a cumplir una función pública importante: la defensa del consumidor y la rendición de cuentas.

No obstante, pudimos recabar algunos datos sobre cuotas y colegiaturas. En la UdeG han aumentado las cuotas en forma moderada, mientras que la Universidad de Guanajuato cobra alrededor de \$1,200 anuales. Aunque el porcentaje de aumento ha sido muy alto en las universidades públicas, los incrementos partieron de una base ínfima a principios de los años noventa, y actualmente permanecen en un nivel moderado. Las instituciones privadas, por su parte, tienen libertad para fijar sus cuotas y abarcan una gama muy amplia de costos: desde \$8,000 hasta \$110,000 anuales en distintas instituciones.

Cambios en el Diseño Sistémico

Los sistemas de educación superior en ambos estados han sido producto de un desarrollo no planeado. Cada sector, y cada institución, ha seguido tradicionalmente su propia lógica, hasta el punto de que hablar de un “sistema” es una referencia casi metafórica: son conjuntos institucionales carentes de vínculos colaborativos que han operado tradicionalmente a la sombra de una mínima coordinación.

Por sus tenues facultades legales las COEPES, en su definición federal, tienen implícitamente asignado el rol de punto de encuentro y de discusión entre líderes institucionales y estatales antes que un rol de planeación y regulación. Sus facultades legales son poco claras: existe una tensión entre las autoridades estatales que buscan vías para regular las instituciones de educación superior, y la autonomía de las universidades, el estatuto federal de los institutos tecnológicos, o el estatus privado de las instituciones. Hay incertidumbre sobre cuáles tareas de regulación corresponden a las autoridades estatales y a las federales. Pero cuando pasan de ser una propuesta federal a una realidad institucional en un contexto estatal determinado, las COEPES adquieren distintos talentos. La COEPES de Guanajuato ha logrado avanzar en sus tareas de coordinación en virtud de la provechosa relación entre instituciones públicas y el gobierno local. Esta experiencia contrasta con el caso jalisciense, donde la COEPES ha encontrado serios obstáculos para su instalación a raíz de la diferencia de opiniones entre la UdeG y el gobierno estatal. Es en este punto donde se observa un asunto crítico para las políticas de educación superior en esa entidad: la competencia entre la universidad pública y el gobierno del estado por ocupar el rol de la autoridad pública facultada para regular la educación superior. La UdeG se atribuye esa facultad y cuestiona la legitimidad del gobierno elegido por voto popular para generar una política estatal para la educación superior. Este rasgo del *entorno de políticas* en el estado de Jalisco traza una clara distinción con respecto a la situación guanajuatense.

Superar la carencia de procedimientos para recabar y difundir información necesaria para la toma de decisiones es una tarea importante para un organismo de coordinación. Hasta la actualidad, cada institución ha usado sus propios sistemas de información, y raras veces son completos y comparables con otras instituciones. Como señalamos anteriormente los gobiernos estatales no cuentan con métodos para poner en manos del consumidor la información relevante sobre las instituciones privadas. La COEPES guanajuatense augura en un futuro no lejano la creación de sistemas de información, y Guanajuato tiene más avance en la creación de un sistema de control de calidad. Puesto que el gobierno federal está en vías de producir indicadores para esta finalidad, la plena instalación de sistemas de información y rendición de cuentas dependerá también de una cercana colaboración entre los dos niveles de gobierno.

En materia de expansión de la oferta para cubrir la creciente demanda de estudios superiores, las prioridades de políticas públicas han sido distintas en cada estado. En Guanajuato, ante todo durante la primera mitad de los noventa, la prioridad era la ampliación de la cobertura, pues Guanajuato ocupaba el último lugar nacional en tasa de cobertura en 1990. La respuesta consistió en reformar y expandir el nivel de educación media superior no-universitaria y crear nuevas instituciones tecnológicas en varias regiones del estado. Por otro lado, en Jalisco mientras los gobiernos federal y estatal buscaban abrir nuevos tipos de instituciones (universidades tecnológicas e institutos tecnológicos descentralizados) a fin de promover una mayor diferenciación institucional en el nivel medio superior, la UdeG extendió su red de escuelas preparatorias a todo el estado. La reciente decisión de la administración de Fox de acordar la creación de toda institución pública nueva solamente a solicitud y en colaboración con los gobiernos estatales viene a fortalecer ciertamente el rol de los mismos en la tarea de modificar el universo institucional.

Tanto en Jalisco como en Guanajuato el sector privado ha sido el de mayor expansión, evidenciando los límites del sector público. Pero este sector en expansión tiende a operar bajo reglas implícitas y diferentes de las aplicables a las instituciones públicas, situación que inquieta a dirigentes de ambos sectores¹⁸. La introducción federal de estándares mínimos para los RVOE (2000) y para la acreditación (2001) han sido muy recientes. La COEPES de Guanajuato ha señalado que acordar criterios para el reconocimiento de instituciones privadas es una tarea importante.

La Comparación del Desempeño

¿Qué se puede decir sobre el desempeño de la educación superior en Jalisco y Guanajuato durante los años noventa? Es necesario abordar el asunto de los resultados educativos logrados si aspiramos a responder a la pregunta sobre la efectividad de las políticas públicas. Ahora bien, México no tiene una tradición de medir el impacto educativo y socio-económico de la educación superior. Si bien existen estudios focalizados sobre el empleo de los egresados y de los valores cívicos de los estudiantes, no se cuenta con información sistemática y confiable para el sistema de educación superior. Para avanzar en la discusión sobre la efectividad de las políticas públicas, es

indispensable divulgar la información pertinente y construir indicadores. Pero en ausencia de tal base de datos, hemos recurrido al sistema de indicadores generados por el National Center for Public Policy and Higher Education en los Estados Unidos, bajo el supuesto de que estos indicadores denotan asuntos que deben ser de interés público en cualquier sociedad y no solamente en el contexto estadounidense. La mayor parte de los indicadores de desempeño de los sistemas de educación superior están enfocados a captar los efectos de éstos sobre los estudiantes: su preparación académica, su acceso y permanencia en la educación superior, el grado en que concluyen exitosamente los estudios, y los beneficios económicos posteriores para ellos y la sociedad. Evidentemente, habría otras maneras de medir el desempeño educativo o bien modalidades de medición que tomen en cuenta dimensiones adicionales. Esto está a debate. Pero dadas la existencia y la utilidad del trabajo realizado por el NCPPHE, hemos adoptado sus indicadores con la finalidad de comparar el desempeño de los sistemas estatales en Estados Unidos y México con base en un criterio común.

Es importante aclarar que no se trata de comparar el nivel de logro de dos sistemas nacionales tan distintos en historia, recursos y organización. Se trata de *comparar la efectividad con que cada sistema mejora su desempeño educativo en sus propios términos*. Esto significa que para el caso de Jalisco y Guanajuato nos esforzamos por examinar los cambios producidos en la educación superior de cada sistema estatal a lo largo de los años noventa, en comparación con el promedio nacional en el mismo lapso.

El lector interesado puede consultar la *Boleta de Calificaciones de la Educación Superior* que informa sobre el desempeño de los sistemas estatales de educación superior en ese país para los años 2000 y 2002 (ver Nota 1). Puesto que los indicadores desarrollados por el NCPPHE están basados en un repertorio extenso de información producida en los Estados Unidos, debimos ajustar las definiciones de los indicadores a las finalidades de la política pública en México así como a la relativa parquedad de información sobre el desempeño del sistema mexicano de educación superior. Conservamos los mismos conceptos sobre lo que se entiende por *desempeño* y adaptamos su contenido específico a la disponibilidad de datos en México. La escala de los gráficos que acompañan este análisis representa el logro relativo de cada estado en la dimensión seleccionada en comparación con el nivel de logro promedio nacional (o bien de uno de los dos

estados, cuando éste es mayor que el nacional), representado con un puntaje de 100. Las definiciones de los indicadores del NCPPHE adaptados al contexto mexicano son los siguientes¹⁹:

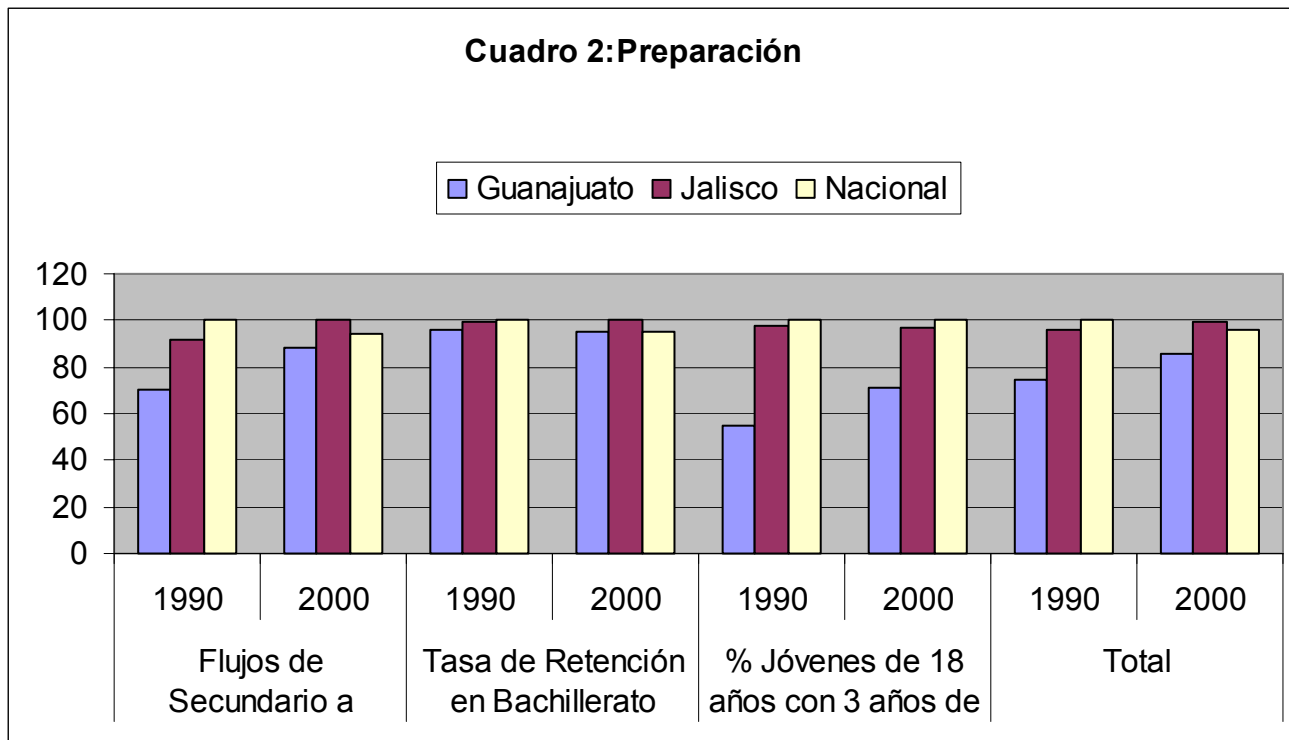
- La **preparación previa** de los estudiantes que pasan de la escuela media al nivel superior, es decir su capacidad para beneficiarse de las oportunidades educativas posteriores al bachillerato. Es un índice que combina los flujos de la secundaria al bachillerato, la tasa de retención en el bachillerato, y el porcentaje de personas de 18 años con tres años de escolaridad en media superior (con una ponderación de 35%, 35% y 30% respectivamente en cada componente del indicador).²⁰
- La **participación social** en la educación superior: las oportunidades brindadas por el estado a su habitantes para participar en la educación superior; las categorías incluyen el flujo de egresados de preparatoria que ingresan al nivel superior, la participación del grupo de edad (20 a 24 años) en educación superior, y el porcentaje de adultos con estudios superiores.
- La **costeabilidad**: ¿hasta qué punto es accesible económicamente la educación superior a distintos estratos de la población? La capacidad de las familias para sufragar los gastos de la educación superior es un indicador que está compuesto en partes iguales del índice de capacidad para el ingreso promedio y para familias de los primeros dos deciles de la distribución del ingreso. En el indicador “Total” se dio una ponderación de 90% a pagos en el sector público y 10% en el sector privado.
- La **terminación de los estudios** intenta medir hasta qué punto los estudios concluyen sus estudios exitosamente y se titulan. Este indicador enfatiza la distinción entre los estudiantes que obtienen el título de licenciatura y aquellos que egresan sin concluir la tesis o cumplir con los requisitos de la titulación (distinción que empezó a señalar la ANUIES en su Anuarios Estadísticos durante los años noventa). También toma en cuenta la medida conocida de Eficiencia Terminal (en un período de cinco años).

- Los **beneficios** socio-económicos de la educación superior para la población. Al analizar la relación entre el comportamiento de las instituciones de educación superior y los beneficios socioeconómicos para la población, nos enfrentamos con dilemas conceptuales y problemas de parquedad de datos. Conceptualmente es debatida la asociación entre la educación superior y los cambios económicos y sociales. A fin de evitar simplificar una compleja realidad, optamos por mostrar los *logros educativos de la población* de cada estado en comparación con el índice nacional de logro (fijado como 100).

En lo que sigue, ofrecemos un resumen de los resultados de este análisis.

Preparación

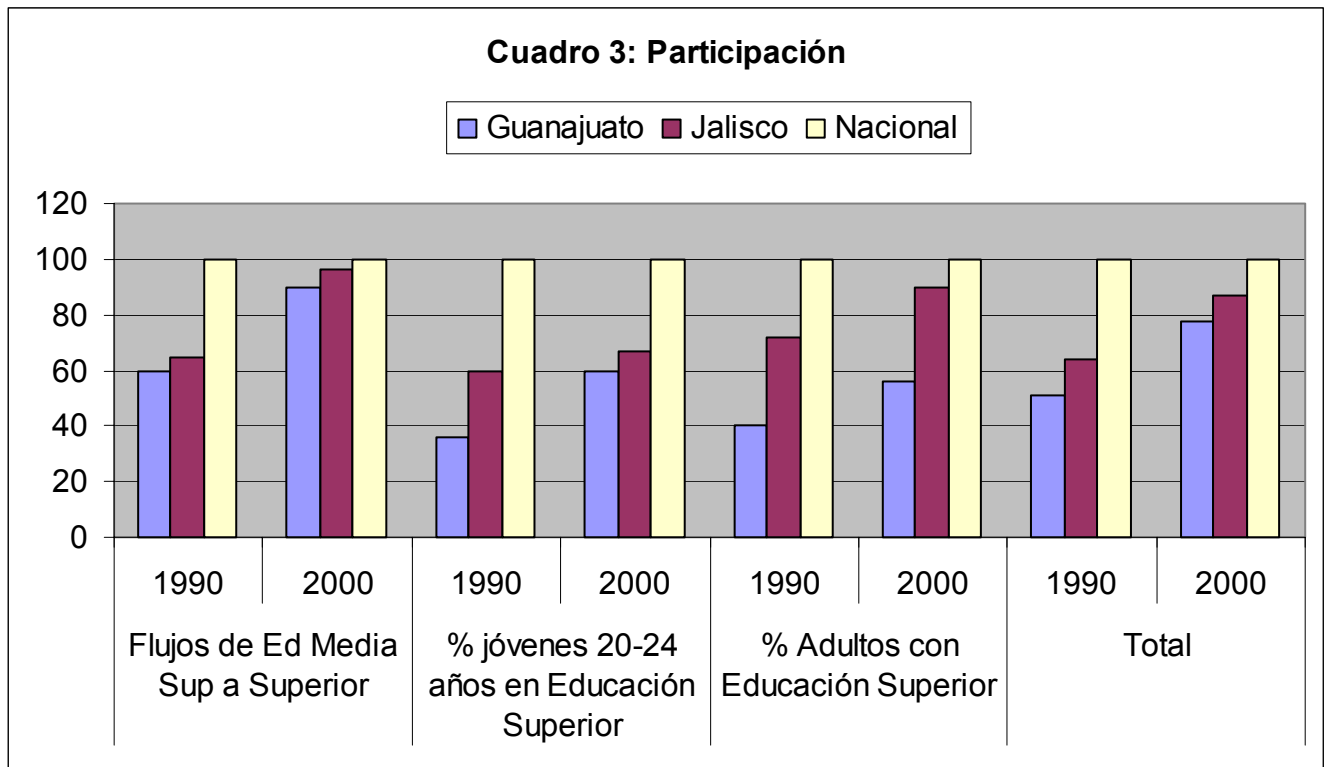
Jalisco muestra mejores índices de preparación que Guanajuato, pero esto se debe fundamentalmente a las diferencias históricas y en menor medida a las acciones realizadas en la última década. En Guanajuato es notable el mejoramiento en atención a la demanda de la secundaria y el bachillerato, y el incremento en el porcentaje de jóvenes de 18 años con tres años de escolarización en educación media superior, aunque no lo fue tanto su tasa de retención en bachillerato. Al combinar los tres índices en un índice compuesto (“Total” en el cuadro), se aprecia la magnitud del cambio entre 1990 y 2000 en ambos estados en relación con el nacional.



Participación

En 1990 Guanajuato ocupaba el último lugar de los estados mexicanos en materia de participación social en la educación superior. Sin embargo a lo largo de los años noventa el sistema educativo de Guanajuato dio un salto importante en cobertura. En 1990 sólo 4.75% de los jóvenes entre 20 y 24 años tenía instrucción superior (uno o más años), mientras que el Censo de 2000 reportó un avance a 9% del mismo grupo de edad²¹. Este avance en la cobertura de la educación superior todavía deja al estado de Guanajuato en desventaja frente al promedio nacional, pero representa un ritmo de cambio muy significativo en diez años. En 1990 el porcentaje de la población adulta (con 18 años o más) con instrucción superior en Guanajuato era de 4.5%, mientras que diez años después la población de 15 años o más con instrucción superior era del 6.6%. Los índices de Jalisco también muestran cambios importantes, pero el ritmo de cambio es menor que en Guanajuato. En Jalisco la atención al grupo de 20 a 24 años pasó del 13% al 15% entre 1990 y 2000²² y el logro en educación superior de la población adulta pasó de 8.3 a 11.1%. En Guanajuato este indicador se incrementó en 47% mientras que en Jalisco lo hizo

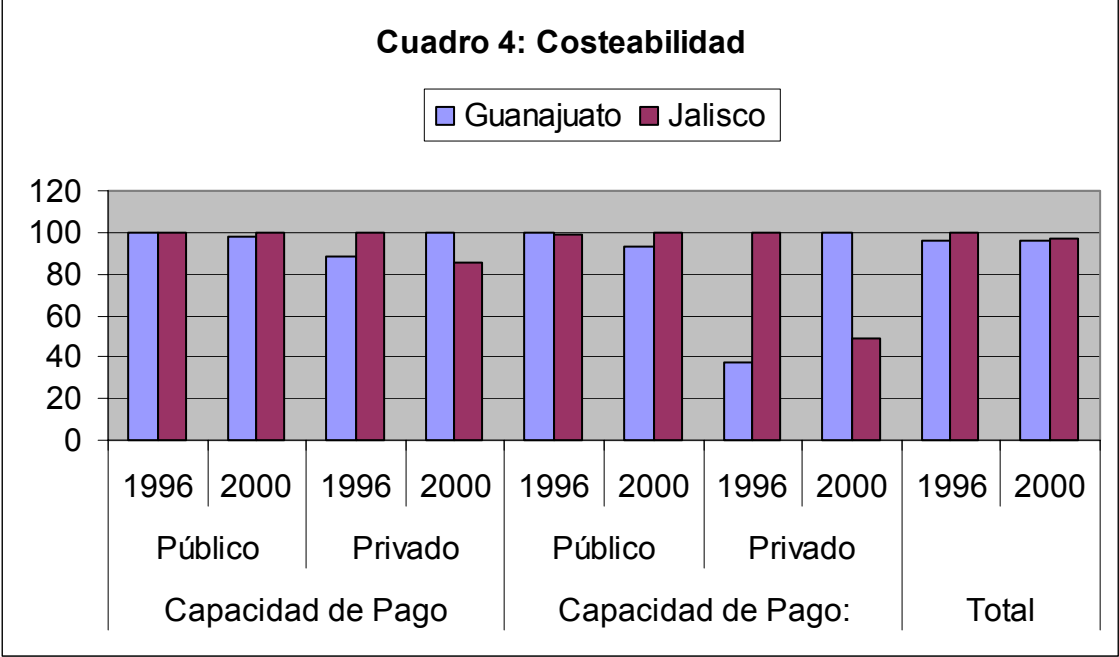
en 34%. Los dos estados mejoraron los flujos de la educación media superior a la superior, pero ambos están por debajo del promedio nacional en atención a jóvenes de 20 a 24 años.



Costeabilidad

Según el Cuadro 4 y tomando la capacidad de pago en 1996 como base=100, las familias de ingreso promedio no han visto variar significativamente su capacidad de sufragar la educación superior pública entre 1996 y 2000 (años para los cuales se obtuvo información de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares). Pero parecería que las cuotas diferenciadas en la Universidad de Guanajuato han elevado su costo para las familias de menores ingresos. Esta tendencia estaría contrarrestada por las bajas cuotas en las nuevas instituciones tecnológicas. En Jalisco, la red estatal de campus de la UdeG se ha extendido a todas las regiones del estado ofreciendo servicios a bajo costo. En ambos estados las instituciones privadas en expansión

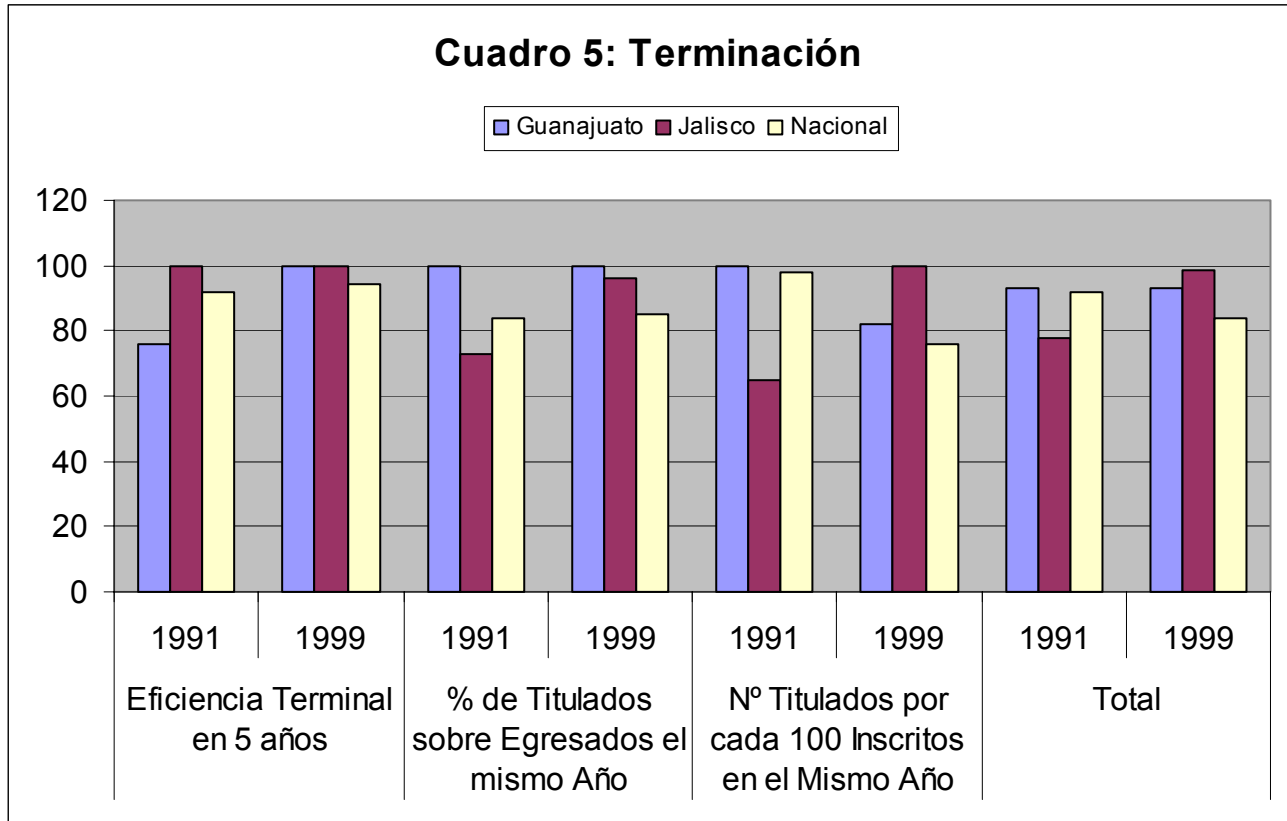
ofrecen una gama de costos, desde los más elevados hasta los más moderados, pero su costeabilidad es distinta en cada estado. En Guanajuato tanto las familias de ingresos medios como las de menores ingresos encuentran cada vez más opciones costeables en el sector privado. En Jalisco el costo de la educación superior privada ha subido para ambos estratos de ingreso pero muy agudamente para las familias de menores ingresos.



Terminación de los Estudios

Jalisco muestra un incremento mayor que Guanajuato en dos de los tres componentes del indicador: el porcentaje de titulados sobre el número de egresados en el mismo año y el número de titulados por cada cien inscritos en licenciatura en el mismo año. Es decir que al mismo tiempo que la Universidad de Guadalajara incrementó su absorción de egresados del bachillerato, mejoró las tasas de obtención del título al egreso de la licenciatura. El que no se registre cambio en la eficiencia terminal en Jalisco se debe sobre todo a la dificultad para encontrar cifras confiables de

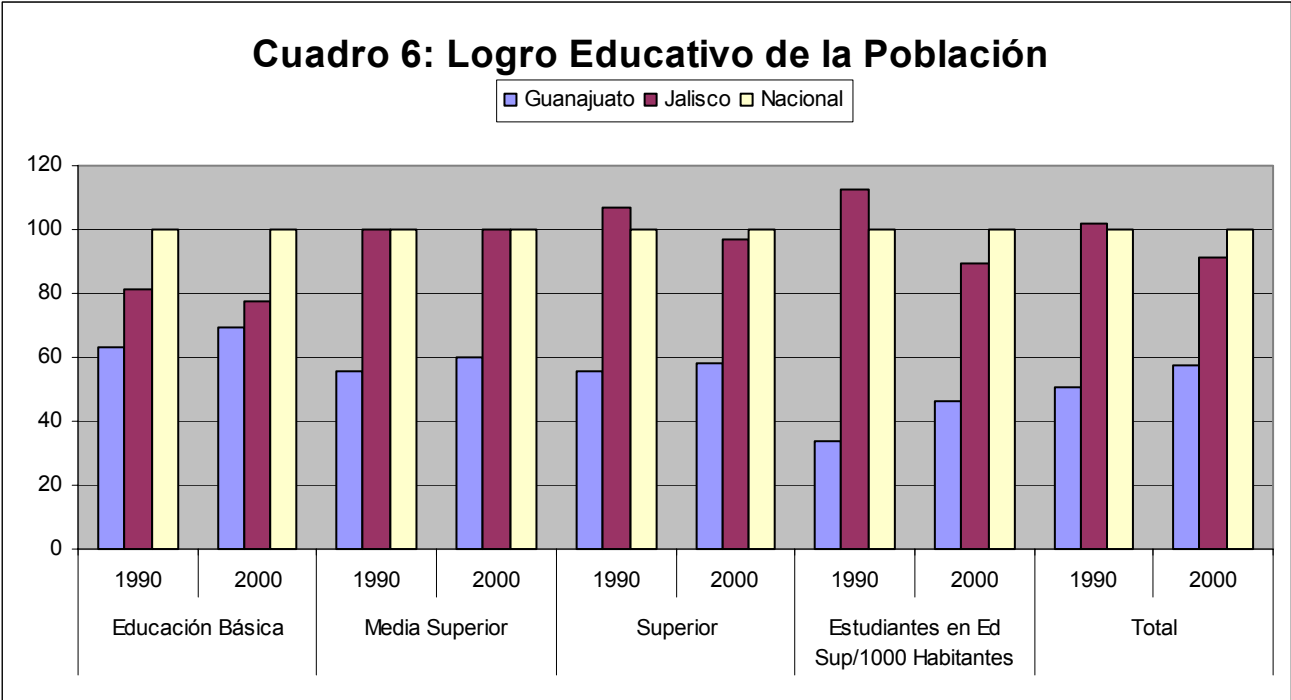
matrícula a principios de los años noventa. En Guanajuato aumentó la eficiencia terminal de manera significativa, pero no ha mejorado la titulación de los egresados.



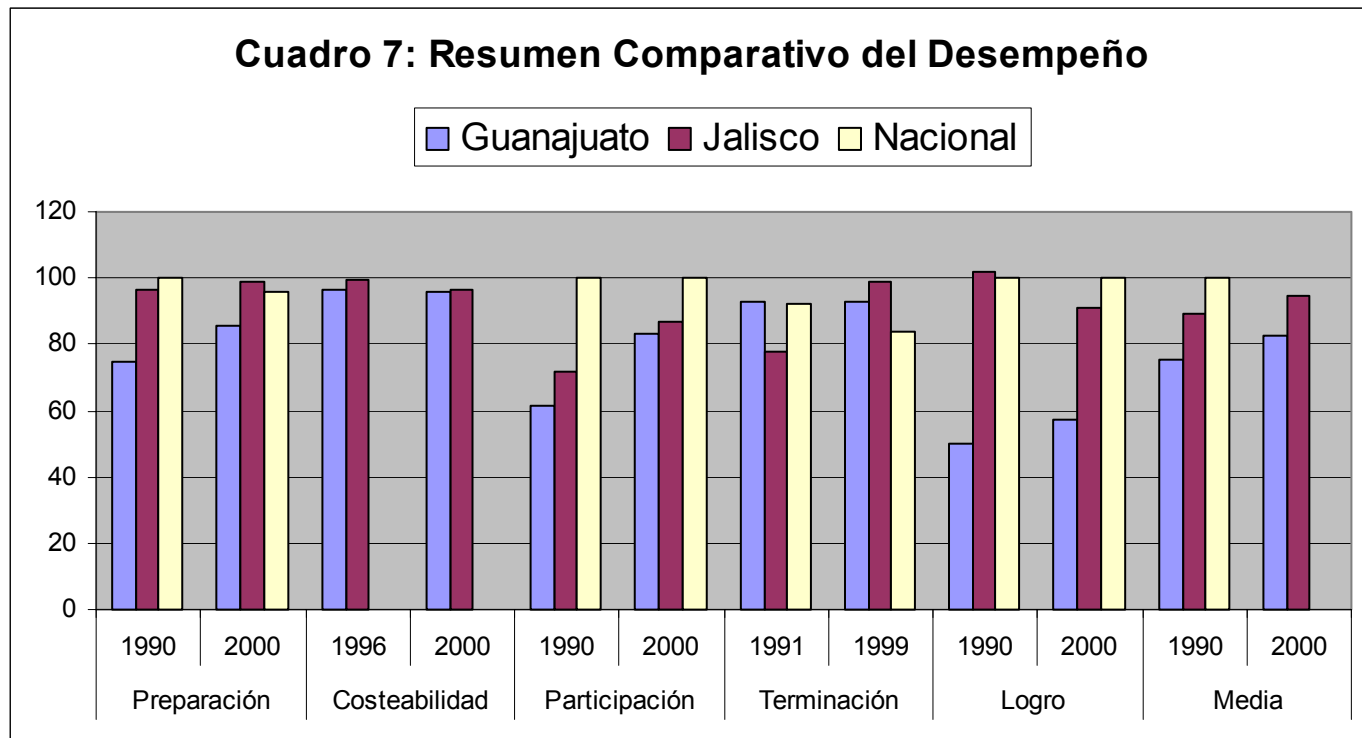
Beneficios

Al examinar el logro educativo de la población por nivel escolar entre 1990 y 2000, encontramos claras diferencias históricas entre ambos estados. La población de Jalisco ha desarrollado más altos niveles de escolaridad a lo largo de varios lustros en comparación con Guanajuato y se encuentra cercana al promedio nacional de logro educativo. Ahora bien, una diferencia importante entre los dos estados es la dinámica de la expansión educativa: si bien Jalisco tiene altos niveles de logro desde antes de 1990, no cambia significativamente estos niveles a lo largo de los años noventa, mientras que Guanajuato evoluciona positivamente en los tres indicadores de

logro educativo. Los descensos que se observan para Jalisco entre 1990 y 2000 se deben a inconsistencias en los datos disponibles sobre la matrícula de la UdeG para el primer año y no reflejan un descenso real en el logro educativo de la población.



Un resumen de los cambios en el desempeño por estado



Se puede apreciar que en los dos estados se produjeron cambios en los indicadores seleccionados, si bien hay variaciones entre ambos. La principal variación es el ritmo de cambio mayor en el caso de Guanajuato en lo relativo a participación, preparación y logro educativo. La costeabilidad de los estudios superiores en este estado sin embargo ha disminuido con relación a Jalisco.

¿Podemos asociar las Políticas y el Desempeño? Algunas Propuestas para la Discusión

Los resultados de nuestro estudio indican que mejorar la regulación de los sistemas estatales de educación superior (e incluso la creación de un sistema estatal) depende en gran medida de la capacidad de los gobernantes electos para comprometer a las instituciones a emprender reformas y a participar en una colaboración. Asimismo las reformas promovidas por iniciativa de las instituciones individuales sólo se afianzarán en el mediano plazo si acompañan a las reformas

sistémicas. Una definición clara de tareas, responsabilidades o misiones (perfiles) para diferentes tipos de instituciones resulta crucial tanto para el desarrollo de cada institución como para el sistema en su conjunto. La regulación gubernamental resulta un mejor mecanismo para lograr este objetivo que el mercado.

En los párrafos siguientes ofrecemos una serie de proposiciones que en nuestra opinión se derivan de los resultados de la investigación.

1. Tiene importancia decisiva reconocer que están despuntando sistemas estatales de educación superior que requerirán políticas de alcance general, superando la herencia de políticas segmentadas por niveles o sectores²³.

Un primer aspecto crucial es reconocer que las modalidades a través de las cuales se toman las principales decisiones sobre la educación superior en México están evolucionando, como se observa en los cambios progresivos en el rol del gobierno federal y el rol de los gobiernos estatales. En la mesa redonda de funcionarios mexicanos se advirtió que la educación superior está en vías de re-estructurarse como un conjunto de sistemas estatales, pero la diversidad de regímenes político-administrativos en los *sistemas* estatales evidencia desarticulación, en ocasión conflictos (Jalisco), y la aparición de nuevos arreglos institucionales (Guanajuato). El manejo de esta diversidad resulta una tarea estratégica: “una coordinación pública eficaz y legítima de la educación superior al nivel local es uno de los desafíos cruciales de los gobiernos estatales y las instituciones de educación superior”²⁴. Si bien éste es un proceso pausado, desigual y no siempre terso, los dirigentes políticos deben reconocer que los gobiernos tienen una obligación pública hacia las necesidades educativas de la población del estado en su conjunto. Así, existe la responsabilidad gubernamental en los estados de definir prioridades y reglas del juego para mejorar el servicio de todas las instituciones que atienden a esa población.

Reconocer esta *responsabilidad sistémica* implicaría que los gobiernos estatales construyan una base de legitimidad entre los principales actores a fin de sostener una política integral que abarque a todas las instituciones de educación superior, independientemente de su forma de sostenimiento. Sobre esta premisa, le incumbe a los gobiernos estatales poner las bases para el marco institucional y normativo que operacionalice la convocatoria a los actores institucionales y

sociales y la toma de acuerdos estratégicos en materia de educación superior, es decir una estructura de coordinación y colaboración para todas las instituciones públicas y privadas. Resulta muy importante superar la segmentación de políticas entre diferentes tipos de instituciones de educación superior. El déficit de los sistemas estatales de Jalisco y Guanajuato en materia de colaboración inter-institucional impacta seguramente a los estudiantes. La rigidez y la fragmentación entre sectores institucionales milita en contra de la movilidad estudiantil y quizá también en contra de una política de equidad en educación superior²⁵

En nuestro marco conceptual reconocemos que lograr modificaciones en el *entorno de políticas* generalmente resulta conflictivo y difícil, y normalmente los dirigentes políticos prefieren tomar decisiones sobre aspectos menos espinosos de la educación superior. Sin embargo, un aspecto clave para la reforma de instituciones es re-diseñar el entorno de políticas. Avanzar en las reformas requiere nuevas definiciones del ámbito de competencia de diferentes niveles y actores, como el gobierno federal, estatal, las instituciones, y los organismos intermedios. Eso implica en muchas ocasiones romper fronteras entre sectores para abrir el sistema y crear nuevas instancias para incrementar la capacidad gubernamental. La diversificación de actores y la descentralización de responsabilidades hacia los estados solamente tendrán un efecto positivo si van acompañado por reformas sistémicas, y sólo el gobierno puede implementar estos cambios.

2. Las políticas formuladas con miras a sus resultados educativos y sociales esperados entre la población son más eficaces y evaluables que las políticas orientadas a los insumos institucionales.

Tradicionalmente, la formulación de políticas de educación superior en México se ha procesado en una interacción limitada al gobierno y los directivos institucionales. En consecuencia el contenido y el diseño de las políticas han girado en torno a los insumos requeridos por las instituciones y prometidas por el gobierno. Mientras la meta educativa primordial fuera el crecimiento del sistema, tenía sentido esta concepción. Empero, en el contexto actual de exigencias crecientes de equidad, calidad y pertinencia y de adaptación a cambios continuos en el contexto socio-económico y político, se impone una visión diferente. Internacionalmente, y particularmente en la investigación comparativa con las políticas de educación superior en los

Estados Unidos, se hace evidente la necesidad de basar el diseño de políticas en las necesidades educativas de la sociedad, y no únicamente las necesidades expresadas por las instituciones. Tal giro en la concepción misma de la naturaleza de las políticas públicas, orientada más a las necesidades de sus destinatarios que de sus proveedores, se impone por otra razón: la rendición de cuentas sobre el servicio educativo requiere contar con medidas de su efectividad e impacto social. Así, por ejemplo, una política de mejoramiento de la calidad no se definiría sólo en términos de los insumos requeridos por las instituciones sino sobre todo con base en los resultados educativos logrados en los estudiantes²⁶. Si las políticas públicas han de ser evaluadas en términos de sus resultados, se requiere una discusión sobre los indicadores relevantes y la información correspondiente.

3. Un componente clave de las políticas sistémicas es la definición de estrategias integrales y articuladoras para educación media superior y superior

Si bien esta investigación no enfoca la educación media superior, sus resultados concuerdan con la necesidad de integrar sistemas racionales de educación media superior señalada por el *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. Cada vez es más evidente que avanzar en la enseñanza superior requiere mejorar la enseñanza media superior. Un problema clave es la ausencia de un concepto claro y compartido acerca de lo que es y debe ser la educación media superior. Los participantes de la Mesa Redonda coincidieron en que este nivel necesita un lenguaje claro y un marco normativo común y que no debe haber separación o dicotomía entre el bachillerato universitario y el estatal. También hay problemas importantes de preparación académica de los estudiantes que aparecen en la interfase de los dos niveles educativos. En tercer lugar, hay problemas de coordinación y diversificación sistémica que podrían ser atendidos con una política integral para la educación media superior: en Jalisco la universidad pública tiene fuerte dominio en la educación media superior con la implicación de que la universidad sigue siendo la primera opción de los estudiantes, frenando el desarrollo de otros sectores; en Guanajuato la creación de un sistema estatal de bachillerato facilitó la diversificación real del sistema de educación superior.

4. Una mejor colaboración sistémica requiere la construcción de consensos y la conformación de organismos de coordinación a nivel estatal.

No hay duda de que el clima político en el estado condiciona esta posibilidad. El nivel y la calidad del diálogo entre instituciones y gobierno son de suma importancia para generar consensos en torno a las prioridades de políticas, sobre todo en contextos donde la intervención del gobierno estatal en materia de educación superior es un hecho nuevo, hasta inaudito, en un país de tradición centralista y fragmentación sectorial. Una vez creado el marco institucional, incluyendo los organismos de enlace, éstos servirán para despolitizar las relaciones entre gobernantes y directivos institucionales. La comparación hecha por esta investigación con la experiencia estadounidense muestra la importancia estratégica que puede llegar a tener un cuerpo coordinador dotado de una base legal firme, cierta capacidad financiera, independencia política del gobierno, y buenos sistemas de información. Hasta cierto punto, estos requerimientos son circulares, pues en contextos donde dichos organismos no existen y hay que crearlos no habría que esperar a que exista un buen sistema de información; antes bien, el sistema de información sería consecuencia del establecimiento exitoso de los organismos intermedios.

Las Comisiones Estatales de Planeación de la Educación Superior (COEPES) posiblemente cumplan con una parte de estos objetivos, si bien la suerte de estas comisiones es variable según las condiciones políticas de cada entidad. Es válido preguntar si es necesario ampliar el concepto de *organismo coordinador* de las políticas estatales de educación superior, como estaría en vías de hacerse en Guanajuato.

Asimismo es necesario tomar en cuenta a la creciente diversidad de organismos evaluadores y acreditadores, como la FIMPES y otros. ¿Qué rol deben o pueden jugar en este marco? Uno de los asuntos importantes que competen a organismos de coordinación es la definición de criterios y procedimientos para el reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE) y la creación de nuevas instituciones públicas y privadas. De hecho, el gobierno federal ha promovido una mayor coordinación con los gobiernos estatales para este efecto; sin embargo también sería necesario mejorar la coordinación de éstos con las universidades públicas que tienen la atribución legal de otorgar reconocimientos a instituciones privadas.²⁷

5. Las políticas financieras son instrumentos primordiales pero complejos y generan efectos multidimensionales: requieren reglas claras y diferenciadas.

Las políticas financieras generan cambios en el comportamiento de las instituciones, pero solamente cuando las reglas son claras, con visión al mediano plazo, y si existe un sistema de seguimiento de resultados. En sistemas donde las reglas están sujetas a la negociación política -en vez de la negociación pública- es más probable que las instituciones opten por seguir estrategias de presión política sobre el gobierno. Asimismo, si el financiamiento sigue otra lógica que los planes y las prioridades gubernamentales, las instituciones pondrán atención sobre todo en el financiamiento y dejarán en segundo plano las prioridades declaradas.

Un tema clave es la corresponsabilidad de diferentes involucrados en el financiamiento y la diferenciación de cuotas o costos. Es posible ampliar el acceso y al mismo tiempo aumentar las colegiaturas, pero parece importante diversificar las contribuciones económicas por sector como medio para planear la diversificación pertinente del sistema (contemplando diferentes perfiles institucionales y distintos contextos regionales), un proceso que ha sido anárquico hasta el momento. Los sistemas de cuotas bajas son sumamente costosos para los gobiernos federal y estatal, pueden desembocar en una poca diferenciación real y no lograr la equidad. La costeabilidad es cuestión que va más allá de cuotas: hay que contemplar los costos reales de acceder a la educación superior, que incluyen el ingreso familiar, la duración del programa o la cercanía a una institución.

En ambos estados destaca que el crecimiento de la cobertura en la última década se ha producido en el sector privado, con costos más elevados para los estudiantes, mientras que las posibilidades estatales o federales para sostener el sistema público son cada vez más reducidas.

En el caso de instituciones que quedan excluidas del financiamiento público, el gobierno cuenta con pocas herramientas para la regulación. Es evidente que un sistema de acreditación para las instituciones privadas sería de importancia en este sentido, y ha habido desplazamientos en esta dirección. Sin embargo, hay razones para dudar de la efectividad de las políticas públicas en el sector privado si no se cuenta con el instrumento financiero. El otorgamiento de becas del PRONABES a estudiantes de algunas instituciones del sector privado bajo reglas claras de

calidad y pertinencia sería un paso en esta dirección. Se entiende, como lo expresó la representante de la FIMPES en la Mesa Redonda, que tal decisión seguramente tropezaría con la firme oposición de las instituciones públicas y por tanto no es una medida que pueda adoptarse fácilmente, pero valdría la pena explorar las lecciones de la experiencia estadounidense donde la política financiera del gobierno federal es aplicable a toda institución que cumpla con ciertos requisitos de calidad y pertinencia independientemente de su pertenencia al sector público o privado. Se ha demostrado que el financiamiento a estudiantes del sector privado resulta un instrumento conveniente para coordinar el conjunto del sistema.

6. Planear la expansión y diversificación de la educación superior, en coordinación con las estrategias de desarrollo económico, permite abatir rezagos de desarrollo y beneficiar grupos focalizados de población.

Se aprecia la importancia de llevar la educación superior bajo formatos innovadores a las zonas rurales y de incipiente desarrollo. En Guanajuato se ha marchado en esta dirección con buenos resultados. En Jalisco la regionalización de la UdeG ha llevado programas universitarios a poblaciones antes marginadas de la educación superior. La forma en que se planea el sistema de educación superior también marcará hasta cierto punto el tipo de desarrollo que se dará. La definición de ofertas específicas puede llevar al desarrollo de actividades postuladas como estratégicas por el gobierno estatal, sobre todo si la creación se da en colaboración con autoridades municipales y sectores empresariales. La expansión de la oferta en simple respuesta a la creciente demanda – una política centrada en el acceso como resultado del desarrollo económico – puede crear distorsiones tanto en el sector educativo como el económico (como la sobreoferta de ciertos programas o la escasez de fuerza de trabajo calificada en algunos sectores o regiones).

7. Buscar el equilibrio adecuado entre regulación gubernamental y autonomía institucional.

Un aspecto medular en la operación de políticas de educación superior es el equilibrio apropiado entre la regulación gubernamental y la autonomía de las instituciones. La autonomía institucional puede hacer fracasar las metas gubernamentales y generar una competencia inter-institucional con

efectos no deseados, pero la regulación excesiva puede congelar cualquier iniciativa institucional y frenar la innovación. La respuesta federal a la crisis de los ochenta y los retos de los noventa ha sido una progresiva regulación de las instituciones públicas, que se han visto sujetas a reglamentos cada vez más minuciosos en lo relativo a finanzas y administración de recursos humanos. De alguna manera, esta tendencia de las políticas federales se nutrió de un concepto de las opciones disponibles: si la crisis se debía, en parte, al manejo inadecuado de la autonomía por parte de las instituciones, habría que fijar criterios de operación desde el gobierno.

El control gubernamental excesivo y la ausencia de autonomía institucional son sin duda el mayor problema de los Institutos Tecnológicos federales. Los IT carecen de las facultades legales para firmar convenios y contratos, carencia que debilita en grado sumo su capacidad para cumplir con el aspecto más fundamental de su misión como institutos técnicos: la vinculación con la industria. La rigidez en la gestión de estas instituciones se refuerza con la centralización de los asuntos laborales, financieros, y curriculares. Uno de los efectos de esta regulación centralizada es la falta de innovación y adaptabilidad. Por su parte, si bien son autónomas las universidades deben operar en un marco federal muy preciso en materia laboral y financiera.

El enfoque regulatorio prevaleció en toda la década, pero es posible que esté llegado el momento de examinar los impactos educativos y organizacionales de esta política de control de insumos. Una política fincada en la exigencia de generar resultados educativos visibles sería una política menos regulatoria y tendría el beneficio de responsabilizar a las instituciones por su desempeño. Implicaría reducir el alcance de la *regulación* y ampliar los alcances del *timoneo a distancia* (“steering”): en esta perspectiva las instituciones toman decisiones con autonomía pero se sujetan a un pacto de cumplir metas educativas acordes con las prioridades públicas, mostrar los resultados correspondientes y aceptar las consecuencias o recompensas que se deriven de su desempeño.

8. Es de importancia estratégica generar información confiable y difundirla para tomar decisiones, lograr cambios, y medir los alcances de las políticas.

Un asunto de la mayor importancia es la producción y el uso de la información sobre la educación superior. Tanto la investigación comparativa realizada por este estudio como las opiniones vertidas en la mesa redonda con tomadores de decisiones refuerzan la conclusión de que generar y difundir información apropiada y válida es una tarea primordial del estado y un requerimiento inaplazable para acompañar las políticas de mejoramiento de la calidad y de rendición de cuentas. Con la divulgación de información confiable se fortalecen las reglas del juego y se despolitizan las decisiones. Hemos señalado anteriormente la trascendencia de informar a los estudiantes, las familias y las empresas sobre la calidad y los costos de la educación superior pública y privada. El mero hecho de difundir información confiable sobre las instituciones de educación superior genera un efecto de “control social” desde el consumidor hacia las instituciones.

Ciertamente, las instituciones producen información sobre sus operaciones que es requerida por el gobierno, la cual en medida importante es información financiera. Sin embargo esta investigación mostró que no existe un esquema común de información sobre resultados educativos y que por tanto no es posible conocer los alcances de una década de programas de mejoramiento de la calidad en la educación superior mexicana.²⁸ Ahora bien, compete a las autoridades gubernamentales de los estados la construcción de esquemas informativos específicos para la educación superior. Asimismo se coloca en el tapete de la discusión la divulgación de resultados de exámenes y evaluaciones (aquéllas que no estén basadas en la confidencialidad). En este sentido, es de considerarse la divulgación de los resultados de los exámenes de ingreso al bachillerato y a la licenciatura así como los exámenes generales de egreso de la licenciatura aplicados por el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL), a fin de contar con datos comparativos sobre el nivel de preparación de los estudiantes que ingresan y egresan de la educación superior. En la Mesa Redonda la UdeG ofreció divulgar los resultados de los exámenes del CENEVAL.

En consecuencia, se impone también la tarea de diseñar los indicadores de desempeño adecuados para el medir el desempeño de la educación superior en cada estado de la República. Ciertamente,

la generación de indicadores es intrínsecamente controversial y por tanto debería ser objeto de un proceso de discusión y análisis progresivo.

9. Promover la colaboración entre instituciones es una tarea trascendente para el estado.

¿Qué medidas son tomadas por el estado para fomentar la colaboración entre las instituciones, las empresas, y otros niveles educativos? Las escuelas de educación básica son la fuente de sus estudiantes y las empresas e instituciones de la sociedad son su destino: colaborar en ambas direcciones tiene sentido. Una dimensión importante que se coloca en la agenda de políticas de educación superior es la necesidad de una creciente colaboración entre instituciones. Mientras cada institución pública respondiera a su respectiva autoridad en el gobierno federal, las relaciones horizontales tendían a ser la excepción. Pero en la medida en que crece la consideración de conformar sistemas estatales de educación superior y bajo la perspectiva de mejorar el servicio ofrecido a la sociedad ubicada en un territorio delimitado (el estado), crece la importancia de facilitar la movilidad de estudiantes de una institución a otra y el reconocimiento de estudios. Examinado la experiencia estadounidense, se observa que normalmente las IES de ciclo corto y las universidades “comprendivas” tienen más vocación para la colaboración que las universidades de prestigio académico. Habría que examinar la diferente vocación colaborativa de distintos tipos de instituciones en México.

Notas

¹ El NCPPHE, un organismo independiente de análisis de políticas de educación superior, ha producido indicadores nacionales y estatales de desempeño definidos de acuerdo con los fines públicos que se atribuyen a la educación superior: la preparación académica de los estudiantes que ingresan a la educación superior, la costeabilidad para las familias y los estudiantes, el nivel de participación social en la educación terciaria, las tasas de logro y terminación de estudios, y los beneficios socio-económicos más generales. Ver NCPPHE, 2000, *Measuring Up 2000: The state-by-State Report Card for Higher Education*, San José, CA. <http://www.highereducation.org/>

² Desde el inicio del proyecto diez estudiantes de posgrado han sido incorporados a la investigación.

³ Otro producto de la Mesa Redonda es el ensayo “Políticas de educación superior en México: un diálogo y sus perspectivas” preparado por el Dr. Adrián Acosta Silva, que está disponible en la página web de AIHEPS.

⁴ En particular la obra de Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1996 [hay traducción al español en Fondo de Cultura Económica, México].

⁵ Simon, Herbert, 1957, *Administrative Behavior*, New York: The Free Press.

⁶ National Center for Public Policy and Higher Education, 2000, *Measuring Up 2000: the State-by-State Report Card for Higher Education*, San José, CA.

⁷ En el caso de las universidades autónomas el gobierno federal ejerce su influencia mediante los programas financieros, mientras los Institutos Tecnológicos federales operan en una estructura burocrática vertical comandada por la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica de la S.E.P.

⁸ Nótese el importante detalle: son los programas y no las instituciones los que son objeto de reconocimiento oficial.

⁹ Daniel C. Levy, 1987, *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*, University of Chicago Press [hay traducción al castellano en CESU-Porrúa].

¹⁰ El informe de expertos de la OECD sobre la educación superior en México estableció claramente que un dilema de las políticas públicas en este sector es justamente la baja integración de las dependencias federales respectivas; véase OECD, 1997, *La educación superior en México*, París.

¹¹ Hay que subrayar que desde 2000 la SESIC se ha esforzado por introducir elementos de coordinación en esta estructura tripartita a fin de que el RVOE sea otorgado fundamentalmente por la SEP estatal siguiendo criterios acordados con la SESIC.

¹² Esta distinción está establecida legalmente en la educación superior estadounidense y tiene efectos importantes en las políticas públicas.

¹³ “La expresión *falla de Estado* se refiere a una situación en la que la intervención estatal, intentando mejorar un determinado estado de cosas en la sociedad, sin embargo no alcanza la eficiencia, ya sea porque no logra tal mejoramiento y por tanto gasta inútilmente los recursos públicos, o lo logra pero derrochándolos, o lo logra sin derrocharlos pero genera otras situaciones sociales negativas”, tomado de Fernando Bazúa Silva, 1997, “Estado, mercado e interés público en educación superior”, en Alejandro Mungaray y Giovanna Valenti, coords., *Políticas Públicas y Educación Superior*, México: ANUIES, p. 46.

¹⁴ Se reconoce que las cifras publicadas de la UdeG para esos años sobre-estiman la matrícula.

¹⁵ En su estudio sobre la crisis del estado en México, Merilee Grindle utiliza este término para indicar las competencias o facultades estatales para conseguir el cumplimiento de las prioridades públicas. Véase *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

¹⁶ Las escuelas normales, que no forman parte de este estudio, ya habían sido transferidas al ámbito estatal como consecuencia del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica de 1992.

¹⁷ La Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares del INEGI pregunta sobre el gasto familiar en educación pero no distingue si ese gasto se aplica a una institución pública o privada. La ENIGH maneja una muestra nacional y en consecuencia no es posible calcular el ingreso y el gasto de hogares a nivel de los estados

¹⁸ En la Mesa Redonda representantes de la universidad pública de Jalisco expresó preocupación por los criterios usados en su estado para otorgar reconocimientos de estudios a instituciones privadas.

¹⁹ Queremos expresar nuestro agradecimiento al Dr. Richard C. Richardson, coordinador del proyecto AIHEPS, por su apoyo en la elaboración de estos indicadores.

²⁰ El NCPPHE utiliza fundamentalmente los resultados de los exámenes de ingreso a la educación superior, datos que no pudimos obtener para el caso mexicano. A fin de avanzar en este aspecto, sería importante analizar los resultados del Examen Nacional de Ingreso a la Educación Media Superior (EXANI-1) y a la Educación Superior (EXANI-2) del CENEVAL para cada estado.

²¹ Tomado de: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990; y XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

²² Se usa un dato ajustado para la matrícula de 1990 en relación al dato inflado reportado por la UdeG; si usáramos este dato se verificaría un descenso en la cobertura entre 1990 y 2000.

²³ Este postulado, además de derivarse de nuestro análisis, ha sido subrayado por el informe del Banco Mundial y la UNESCO sobre la educación superior: *Peril and Promise: Higher Education in Developing Countries*, Washington, 2000, <http://www.worldbank.org>

²⁴ Véase el ensayo preparado por Adrián Acosta, “Políticas de educación superior en México: un diálogo y sus perspectivas” que será colocado en la página web de AIHEPS.

²⁵ Este tema está tratado en el *Programa Nacional de Educación 2001-2006* de la administración del Presidente Fox, y en el proyecto de investigación se generaron evidencias que corroboran su importancia.

²⁶ Este planteamiento está presente, por lo demás, en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 de la administración del Presidente Fox.

²⁷ Un participante de la Mesa Redonda hizo notar que la Universidad de Guadalajara había otorgado más reconocimientos a instituciones privadas que el gobierno de Jalisco, evidenciando un asunto importante de coordinación sistémica.

²⁸ Estos asuntos ya están colocados en la agenda nacional, como lo muestran dos decisiones federales: la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue aprobada el 24 de abril de 2002 por la Cámara de Diputados y ratificada por el Senado el 30 del mismo mes; el 8 de agosto de 2002 fue creado el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).