



Revista mexicana de investigación educativa
Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C
comie@servidor.unam.mx
ISSN: 1405-6666
MÉXICO

2002

Roberto Rodríguez Gómez

CONTINUIDAD Y CAMBIO DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN
SUPERIOR

Revista Mexicana de Investigación Educativa, enero-abril, Vol. 7, número 14

Consejo Mexicano de Investigación Educativa México

133-154



Continuidad y cambio de las políticas de educación superior

ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ*

El orden social no se reconstruirá sólo a través de la interacción descentralizada de individuos y comunidades; también necesitará ser reconstruido a través de las políticas públicas. Esto significa tanto acción como inacción de los gobiernos. Hay un ámbito claramente definido en el cual el gobierno puede actuar para crear orden social: las políticas gubernamentales y el fomento de la educación.

Fukuyama (1999:352).

Introducción

En los últimos veinticinco años del siglo XX los sistemas y las instituciones de educación superior (IES) en el mundo experimentaron una amplia serie de transformaciones de orden estructural, plasmadas a través de procesos de crecimiento, diversificación y especialización; reformas en los planos de la organización, el gobierno, la gestión y la administración; nuevos esquemas de financiamiento y transferencia de fondos; replanteamiento de las relaciones entre el Estado, las instituciones y la sociedad, entre otras (cfr. Goedegebuure *et al.*, 1994). Tales transformaciones, impulsadas por distintos agentes sociales, se combinaron con otros procesos de modernización y cambio tecnológico y transcurrieron en el escenario de la hegemonía neoliberal, la globalización de los mercados y la reforma del Estado. No obstante, en la mayoría de

.....
* Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Ciudad de la Investigación en Humanidades, Circuito Mario de la Cueva, CU, 04510, México, DF. CE: roberto@servidor.unam.mx

los casos, la acción gubernamental continuó siendo muy relevante y se expresó a través del diseño e implantación de una variedad de estímulos para el cambio (cfr. Morsy y Altbach, 1998).

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

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

fundamental para interpretar tanto la racionalidad de las estrategias de transformación como sus resistencias y límites prácticos.

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

Planeación y coordinación

En 1978 un grupo de trabajo de la ANUIES y la SEP elaboró la ponencia “La planeación de la educación superior en México” con la iniciativa de constituir el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES) —conformado por instancias de planeación nacional, regional, estatal e institucional— y una propuesta de Plan Nacional de Educación Superior. La XVIII Asamblea General de la ANUIES, celebrada en Puebla ese año, aprobó ambas iniciativas, con lo que dio inicio la trayectoria hacia la conformación de un sistema formal de planeación de la educación superior en México articulado en torno de las dos instancias indicadas.¹

A partir del establecimiento del SINAPPES se integró, en los primeros años setenta, una red de coordinación que comprendía 117 unidades institucionales, 31 comisiones estatales (COEPES), ocho consejos regionales (CORPES) y una coordinación nacional (CONPES). En 1979 el Ejecutivo federal apoyó la propuesta de planeación de la ANUIES a través del documento “Programas y metas del sector educativo 1979-1982”, donde, además de reconocer el SINAPPES, se asumen varios de los proyectos propuestos en el Plan Nacional formulado por la Asociación y se introduce el presupuesto por programas en el sector. No obstante este acercamiento entre la ANUIES y el gobierno federal, también en 1978 se aprobó la Ley de Coordinación de la Educación Superior y en ella no se registra el sistema de coordinación propuesto por la ANUIES (cfr.

Fernández, 1993). Poco después, se aprobó una modificación en la estructura de la SEP para dar lugar a las subsecretarías de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) y de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT) con el encargo de coordinar las universidades públicas y los institutos tecnológicos, respectivamente.

En 1981, al término del sexenio de López Portillo, la CONPES aprobó un documento titulado “Plan Nacional de Educación Superior. Lineamientos generales para el periodo 1981-1991”. Entre 1982 y 1988, años de la gestión del presidente De la Madrid Hurtado, el ejercicio de planeación se plasmó en diversos estudios y documentos² así como en el Programa Nacional de Educación Superior (PRONAES) en sus versiones de 1984 y 1985 y, en una segunda etapa que se inició en 1986, a través de la formulación del Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), aprobado por la CONPES en octubre de ese año.

A través del PRONAES, de muy efímera duración, se instaura por primera vez la estrategia de proporcionar a las IES apoyos suplementarios a su presupuesto ordinario y se propone condicionar la renovación de subsidios especiales a la evaluación de resultados. El PROIDES, por su parte, rescata los principios del Plan Nacional de Educación Superior de 1978, propone la reactivación del SINAPPES y sugiere una serie de proyectos, ordenados como proyectos nacionales, programas estatales (PEIDES) y programas institucionales (PIDE) de Educación Superior. En 1988 se hizo una evaluación crítica de los logros y limitaciones del PROIDES, donde se destaca el escaso impacto que había tenido el Programa para alcanzar los objetivos de mejora postulados y su también poca repercusión en alentar procesos de integración de los subsistemas que conforman la estructura de educación superior en México (cfr. Mendoza, 1993).

En 1988, en la inminencia de cambio de gobierno, la Asociación aprobó el documento titulado “Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la educación superior”, en cuyo contenido la administración entrante (Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994) basó la redacción del capítulo sobre el sistema en el Programa de Modernización Educativa (PME). La política de la educa-

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

De los esquemas de evaluación y financiamiento complementario, instaurados desde 1988, nos ocuparemos enseguida, pero antes concluiremos este punto sobre planeación y coordinación del sistema haciendo mención de dos documentos más de ANUIES que contribuyeron a perfilar los planes de gobierno en materia de educación superior de las administraciones de Ernesto Zedillo y Vicente Fox. El primero, suscrito por el Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA) se titula *Avances de la universidad pública en México* y fue publicado por la Asociación en 1994. En él se establecen los aspectos que, desde la óptica de los rectores, permitirían una continuidad de políticas.³ El segundo documento, *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES*, aprobado en noviembre de 1999, constituye el marco de referencia de los programas para la educación superior propuestos en el *Programa Nacional de Educación 2001-2006* del Ejecutivo federal en funciones.

En el documento de ANUIES se presenta un amplio diagnóstico sobre los problemas de la educación superior en México, algunos elementos de prospectiva, una visión general sobre las características deseables del SES hacia 2020 y una propuesta para el futuro inmediato, dividida en acciones que deben impulsar las IES, las que corresponden a la ANUIES y las que recomiendan al Ejecutivo federal. En torno al tema de coordinación y planeación se resalta el tono crítico sobre la experiencia con el SINAPPES. Sin embargo, en

el terreno de las propuestas, el documento recomienda continuar con el funcionamiento de la CONPES y los COEPES, aunque transformándolos para que cuenten con capacidad de concertación de las políticas nacionales y estatales de educación superior (cfr. ANUIES, 2000: cap. 4.6.3).

El espacio de transición abierto entre la elección del presidente Vicente Fox (julio 2000) y la publicación del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, con los correspondientes programas sectoriales, definió el contexto particular para la integración de los planteamientos de ANUIES en la agenda gubernamental. Como un antecedente importante cabe referir la presentación del documento de la Asociación a los candidatos presidenciales en el marco de su XII sesión ordinaria (Hermosillo, 24-25 de marzo de 2000). En agosto de 2000 se iniciaron los trabajos del “equipo de transición” para elaborar la propuesta del plan educativo para la administración entrante, grupo encabezado por Rafael Rangel Sostmann, rector del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). A este equipo se sumó Julio Rubio Oca, entonces secretario general de ANUIES, como coordinador del grupo responsable de formular la propuesta para educación superior.

A finales del mismo año comenzó a circular el documento de propuesta del grupo, titulado *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006*, cuyo capítulo de educación superior recoge, con algunos matices, tanto el diagnóstico como la estrategia acordada por ANUIES desde 1999. El documento también incluye recomendaciones generales sobre las necesidades de planeación y coordinación del SES, que se concretan en el objetivo de “asegurar la integración vertical y horizontal efectiva del sistema de educación superior mediante mecanismos eficientes de coordinación y planeación de los distintos tipos de instituciones y subsistemas, en el ámbito nacional y en cada una de las entidades federativas” y en las metas: “a) Conformar, en 2001, una coordinación nacional para la planeación e integración de la educación superior y las coordinaciones estatales. Se formulará un plan estratégico de desarrollo de la educación superior en cada estado, y b) Operar, en 2002, mecanismos de relación formal entre el subsistema universitario y el subsistema de educación normal” (cfr. *Bases*, 2000, cap. 5).

En diciembre de 2000 el doctor Rubio Oca fue designado subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP. Desde esa responsabilidad, le correspondió establecer el subprograma de educación superior del *Programa Nacional de Educación 2002-2006*,⁴ publicado en septiembre de 2001. En ese documento se establecen, entre otros ejes de política, los lineamientos de planeación y coordinación del sistema que forman parte del objetivo estratégico del subprograma titulado “Integración, coordinación y gestión del sistema de educación superior;”⁵ éste se organiza en torno a tres finalidades particulares que plantean, en resumen: incrementar el gasto público en educación superior, actualizar la normativa y “conformar un sistema de educación superior abierto, integrado, diversificado, flexible, innovador y dinámico, que esté coordinado con otros niveles educativos, con el sistema de ciencia y tecnología, con los programas de artes y cultura y con la sociedad” (SEP, 2001:213).

En su sección de diagnóstico, el subprograma reitera la crítica de ANUIES sobre el SINAPPES, pero añade que:

la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior ha tenido un funcionamiento irregular y las instancias estatales de planeación, que deberían ser espacios estratégicos para el desarrollo de la educación superior en los estados, siguen sin consolidarse y no han operado de manera regular. Además, la estructura del SINAPPES resulta insuficiente ante las nuevas condiciones que afronta la educación superior (SEP, 2001:196).

En consecuencia, el subprograma propone el establecimiento de:

un nuevo esquema de planeación y coordinación de la educación superior que permita integrar al sistema nacional y los sistemas de los estados, así como revitalizar el ejercicio de la planeación para convertirla en el instrumento que armonice las acciones de gobiernos, instituciones y sociedad (SEP, 2001:197).

En el PNE no hay mayor definición sobre el “nuevo esquema de planeación y coordinación”, lo que da lugar a dos interpretaciones posibles, una de continuidad, donde la SESIC promovería la renovación de la CONPES y los COEPES en el sentido propuesto por ANUIES, es decir, como mecanismos de articulación y concertación

de los varios sectores que convergen en torno a la educación superior, incluida la iniciativa privada. La otra interpretación es de cambio e implicaría la iniciativa de SESIC para que se constituyan nuevos organismos de planeación y coordinación (estatales, regionales y nacionales) en sustitución de las instancias previstas en el SINAPPES. Aunque éste sea efectivamente el dilema, aún es temprano para avizorar la dirección que se seguirá en esta materia.

De la evaluación a la acreditación

El énfasis en la evaluación como un componente integral de los procesos de planeación y cambio formó parte de un nuevo repertorio de instrumentos de política educativa instaurado a partir de 1988. En 1989 se reactivó la Comisión Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) y se instalaron varias comisiones nacionales, integradas por funcionarios del gobierno federal y por rectores o directores del sistema de educación superior: de evaluación de la educación superior, fomento a la educación superior abierta, vinculación de la investigación con los sectores social y productivo, evaluación y mejoramiento del posgrado, evaluación y promoción de la calidad de la investigación, y participación en el *Programa Nacional de Solidaridad*, cada una de ellas presidida por el titular de la SEP. Aunque estas comisiones sesionaron durante 1990 y 1991, en la práctica, la única que produjo resultados aplicables fue la de evaluación (CONAEVA).

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

gramas de estímulo a la productividad académica que se difundieron en las universidades del país desde los primeros años de la década noventa.

Una instancia complementaria a los procesos de evaluación acordados en 1990 se deriva de la creación, en 1993, del Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior, CENEVAL, acordada en la XXV Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la ANUIES. El Centro tomaría la forma de una asociación civil encargada del diseño y administración de los exámenes de ingreso a la educación media superior, superior y de posgrado, así como de la calidad de los egresados. En la misma reunión las instituciones aprobaron la aplicación de dos procedimientos con fines de acreditación de estudios: el examen nacional indicativo previo a la licenciatura y el general de calidad profesional.

En los años recientes se ha abierto paso la idea de transitar de la evaluación diagnóstica de programas a su acreditación formal, a cargo de organismos independientes del sistema pero reconocidos por las autoridades educativas. En consecuencia, a finales de 2000, se aprobó la creación de un Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) que fungirá como organismo coordinador de cuerpos académicos habilitados para la acreditación de programas académicos.

De hecho, el PNE propone un vínculo estrecho entre la evaluación y la acreditación de los programas de educación superior. En la sección correspondiente se proponen varias líneas de acción al respecto, entre las que destacan: promover la evaluación diagnóstica por parte de los CIEES; alentar la acreditación por organismos reconocidos por el COPAES; fomentar la conformación de organismos de acreditación no gubernamentales; promover el reconocimiento internacional del esquema de acreditación; establecer mecanismos de apoyo para que las IES acrediten sus programas académicos; otorgar apoyos académicos extraordinarios para el aseguramiento de la calidad de los programas acreditados (SEP, 2001:211-212).

Todo parece indicar, en consecuencia, que la implantación de fórmulas y procedimientos de acreditación de los programas académicos

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

Política de financiamiento orientado a resultados

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

Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES). Es un programa que aporta recursos extraordinarios no regularizables a las IES y se concentra en el apoyo a proyectos institucionales de adquisición y renovación de equipamiento, así como de renovación académica y administrativa. Se creó en 1990 y desde entonces ha transitado por varias etapas. En su fase inicial, el programa fungió como un mecanismo de dotación de recursos extraordinarios para

impulsar los objetivos del PME en las IES;⁶ en esta primera etapa se distribuyeron aproximadamente mil cuatrocientos millones de pesos a través del fondo. Durante el periodo 1995-2000 el programa aportó recursos para ampliar la infraestructura académica y concretar programas de reforma organizativa en las IES. En ese lapso se autorizaron recursos para la realización de dos mil 310 proyectos de las universidades públicas por un monto de cuatro mil 574 millones de pesos. La revisión del programa en 2000-2001 concluyó que, a partir de 2001, el FOMES se orienta básicamente a impulsar el proceso de consolidación de las IES que aún muestren retrasos en su desarrollo, y a que las consolidadas logren la excelencia académica.

Por otra parte, en 2001 inició operaciones el Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA), cuyo objetivo consiste en contribuir a que las instituciones públicas universitarias cuenten con apoyos extraordinarios que les permitan ampliar y modernizar permanentemente la infraestructura (equipamiento de aulas, laboratorios, talleres, plantas piloto, bibliotecas, centros de cómputo, de lenguas, etcétera) de apoyo a los programas educativos que hayan alcanzado niveles reconocidos de calidad, preferentemente mediante su acreditación por organismos especializados reconocidos formalmente por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior. Al igual que FOMES, el FIUPEA ofrece a las IES apoyos extraordinarios no regularizables y concursables.⁷

Programa Nacional de Superación del Personal Académico (SUPERA). Este programa, que funciona con base en un fideicomiso instituido por el gobierno federal y administrado por la ANUIES a través de un comité técnico, fue diseñado por la Asociación en 1993 para el otorgamiento de becas de posgrado a profesores de carrera en ejercicio. De 1994 a 1998 operó en universidades públicas y centros SEP-CONACyT y generó más de dos mil becas. Desde 1998, con la creación de otro programa, el PROMEP, que enseguida se comentará, se enfocó al apoyo de institutos tecnológicos federales; instituciones agropecuarias, públicas afines y particulares afiliadas a la ANUIES.⁸ Hasta la fecha el programa ha tenido una eficiencia de graduación de aproximadamente 50% de las becas otorgadas.

Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). Este plan gubernamental fue establecido en 1996;⁹ en ese año, 45 instituciones celebraron convenios con la SEP para su implantación y el gobierno federal aportó 150 millones de pesos para la realización de las acciones iniciales. La primera convocatoria de becas se emitió en octubre de 1997.¹⁰ Desde su formulación se planteó como un programa de mediano plazo (12 años) que impulsaría la consolidación de cuerpos académicos de alto nivel mediante becas de posgrado y otros apoyos para profesores de carrera,¹¹ y a través de la generación de nuevas plazas de tiempo completo para docentes con posgrado. Los apoyos se otorgan a través de convenios específicos entre la SESIC y las IES y consisten, en orden de prioridad, en becas para realizar estudios de alta calidad, recursos y apoyos individuales para el desarrollo de trabajos académicos y fondos para impulsar la participación en proyectos de vinculación con cuerpos académicos de instituciones de alta calidad en México y el extranjero.

En la actualidad el universo de atención del PROMEP comprende las universidades públicas de los estados, pero en su desarrollo ha sufrido varias modificaciones: en 1996-1997 las tecnológicas y la Universidad Autónoma Metropolitana recibieron recursos del fondo y después se retiraron; la Universidad Pedagógica Nacional, aunque ha participado en todas las etapas de planeación del programa, recibe apoyos del SUPERA. En el lapso 1997-2000 se otorgaron tres mil 24 becas (2,200 nacionales y 824 para el extranjero). De ese total se han graduado 899 (20 en especialidad, 516 en maestría y 363 en doctorado); además, más de siete mil profesores de tiempo completo han recibido apoyos individuales para el desempeño de su trabajo y se han financiado más de 140 proyectos que implican vinculación académica entre universidades. Para apoyar la contratación a tiempo completo de profesores con posgrado, el programa patrocinó entre 1997 y 2000, la creación de cinco mil 441 nuevas plazas. Otra línea de acción relevante en el PROMEP ha sido el fomento de “posgrados especiales”, expresamente diseñados para atender a la formación de académicos de las IES.¹² Hasta julio de 2000 se tenían registrados 44 de estos programas. En 1998, la SEP estableció una variante del PROMEP para apoyar a los cuerpos académicos de los institutos tecnológicos y del IPN. Este otro programa, operado por la SEIT y el COSNET ha apoyado a dos mil 396

profesores para la realización de estudios de posgrado, de los cuales se han graduado 419.

Programa de Estímulos al Personal Docente. A lo largo de la década noventa, las instituciones de enseñanza superior públicas establecieron una gama de programas para estimular, a través de pagos sumados al salario, la calidad, dedicación y permanencia del personal académico. En el presupuesto anual de educación, aprobado por el Congreso de la Unión, se consideran partidas específicas para estos programas de estímulo. En la práctica, la operación de éstos no ha sido simple. Por un lado, la SEP funge como la instancia del poder Ejecutivo federal encargada, en primer término, de su distribución para las universidades públicas de los estados (lo que excluye a la UNAM y la UAM) y también como responsable de su normativa. Por otro lado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta también con atribuciones formales para regular su aplicación al tratarse de recursos públicos regularizables. Sin embargo, las universidades públicas, al ser autónomas, poseen derechos para el control de sus ingresos; y, por último, tratándose de recursos complementarios del salario, en múltiples ocasiones su asignación ha sido objeto de discusión en el marco de las negociaciones laborales entre autoridades universitarias y sindicatos académicos.

En este contexto, desde 1997 la normativa que regula el programa comenzó a incorporar los reglamentos de las universidades públicas estatales y, en contrapartida, el gobierno ha promovido que las éstas emitan lineamientos para unificar los criterios básicos de aplicación del programa (duración de los estímulos, reglas de evaluación y criterios de asignación), así como el perfil de los académicos beneficiados conforme con los lineamientos del PROMEP. En la actualidad se estima en 20 mil el número de profesores (75% de tiempo completo) en universidades públicas del país que se benefician de los programas de estímulos, lo que significa una erogación de casi mil millones de pesos al año.

Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU). Se instituyó en 1998, en sustitución del anterior Programa de Apoyo a la Investigación Científica (PAIC), con el fin de apoyar actividades

complementarias de los cuerpos y las organizaciones académicas interinstitucionales. Opera mediante el financiamiento a proyectos específicos de colaboración, coloquios y estancias académicas, adquisición de *software* educativo, publicación de libros y revistas, reforzamiento de acervos bibliotecarios, proyectos de difusión cultural, entre otros. Además, con estos fondos se han apoyado programas internacionales de cooperación e intercambio. Hasta el año 2000 la erogación gubernamental a través del PROADU ascendía a 218 millones de pesos.

Fondos de Infraestructura. En complemento a los fondos de apoyo financiero orientados a proyectos de desarrollo académico, el gobierno federal dispone y distribuye recursos extraordinarios para construcción, ampliación y equipamiento de instituciones de educación superior. Estos recursos se agrupan en un fondo de infraestructura que, en el periodo 1995-2000, aportó dos mil 365 millones de pesos a las universidades públicas estatales y 659 millones de pesos a las universidades tecnológicas (ejercicio 1999-2000). Con propósitos similares, existe además un programa de equipamiento del sistema de educación tecnológica, exclusivo para los institutos tecnológicos, a través del cual se les hicieron llegar 455 millones de pesos, en el periodo 1995-2000, para equipamiento docente y de investigación.

Otros recursos de infraestructura para las IES públicas provienen del *Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)*, uno de cuyos componentes incluye recursos para construcción, mantenimiento y reparación de la infraestructura de las universidades públicas estatales,¹³ y del Programa Federal de Construcción de Escuelas, que en la actualidad es operado por organismos estatales descentralizados bajo la coordinación del Consejo Administrador del programa (CAPFCE).¹⁴

Programas de apoyo a través de CONACyT. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología opera recursos que complementan el subsidio gubernamental de las IES, en particular de aquellas cuya misión institucional incluye la función de investigación científica, humanística o tecnológica. Sin entrar en detalles, dentro de este rubro cabe mencionar al Programa de Apoyo a la Ciencia en México (PACIME)

y su sucesor, el de Conocimiento e Innovación (PCI), el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), el Padrón Nacional de Posgrados de Excelencia, actualmente en proceso de reforma, el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación Científica, los programas de apoyo al desarrollo tecnológico,¹⁵ los fondos para revistas científicas, bases de datos y redes, entre otros. A través del Consejo también se distribuyen recursos para programas de cooperación internacional y movilidad, y se canalizan a los nueve sistemas de investigación regionales¹⁶ y al sistema de centros de investigación y posgrado SEP-CONACyT.¹⁷

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

lograr que se incrementen anualmente los recursos para la ampliación de la oferta educativa, así como de aquellos cuyos objetivos son el fomento a la mejora de la calidad de la educación superior y su aseguramiento (PROMEP, FOMES, PROADU, FAM, COSNET y FIUPEA), hasta alcanzar un incremento total de 30% en términos reales en 2006; y operar a partir de 2004 un nuevo modelo de subsidio para las instituciones públicas de enseñanza superior” (SEP, 2001:216).

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

Nuevos instrumentos

Derivados de las promesas de campaña del presidente Fox, de las propuestas de ANUIES y de los propios planteamientos de SESIC, se

ha iniciado una serie de nuevos desarrollos en el campo de las políticas de educación superior. Entre ellos cabe destacar, por su importancia y alcances, el modelo de financiamiento basado en criterios de desempeño, proyecto a cargo de ANUIES, el programa nacional de becas y financiamiento y la iniciativa de programas de fortalecimiento institucional. Concluiremos esta presentación con una breve descripción de los mismos.

Modelo de financiamiento basado en criterios de desempeño. En el marco de la XV Reunión Ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA), en mayo de 2000, se aprobó en lo general el modelo para el financiamiento de las universidades públicas en el que la ANUIES trabajó desde 1998. Conforme con él, el financiamiento a cada uno de los programas docentes de las IES se deriva de la aplicación de una fórmula donde la unidad básica es el estudiante y se complementan con otros criterios de calidad, como el perfil de la planta académica de tiempo completo. Para la función de investigación se proponen otros indicadores, relacionados con el potencial efectivo de cada institución para el desarrollo de la misma y su capacidad probada. La intención es que el modelo sea aplicado gradualmente para estimular el mejoramiento de la eficiencia y la calidad de las IES. En la misma reunión el CUPIA acordó iniciar las gestiones ante la SEP para la adopción del modelo por parte del gobierno federal. Consecuentemente, en el PNE 2001-2006 se incluye la meta de operar, a partir de 2004, un “nuevo modelo de subsidio para las instituciones públicas de educación superior”.

Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES). Por iniciativa presidencial, en 2001 se constituyó un fondo de becas para educación superior, en particular para estudiar una licenciatura o una carrera de técnico superior universitario en instituciones públicas de todo el país. El programa se formalizó en marzo de ese año a través de la publicación de sus Reglas de operación. Las becas no son reembolsables y su monto varía conforme los alumnos avancen en el estudio de su carrera (750 pesos para el primer año; 830, para el segundo; 920, para el tercero, y de mil pesos para el cuarto y quinto años en caso de que la carrera que elijan tenga esa duración). Además se propone la extensión de la beca hasta por un

año más para aquellos alumnos que se incorporen a programas de capacitación laboral autorizados con anterioridad y que estén relacionados con su área de formación profesional. Para optar por este beneficio es requisito indispensable que el interesado o su familia no tengan ingresos superiores a tres salarios mínimos. En 2001 el programa inició con un monto de 496 millones de pesos (la mitad proveniente del gobierno federal y la otra de las entidades federativas); y en el presupuesto 2002 se le asignaron más de 710 millones de pesos.

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

En el PNE del gobierno federal se propone como línea de acción gubernamental “establecer un esquema mediante el cual se otorguen recursos extraordinarios a las instituciones públicas de educación superior para la realización de los programas integrales de

fortalecimiento institucional que hayan sido evaluados favorablemente por comités de expertos que se integren para tal efecto”, línea que describe el puente que se busca establecer entre la propuesta de desarrollo académico de las IES y la de financiamiento complementario del gobierno. Con respecto al posgrado, se propone la creación del Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP), iniciativa que el CONACyT comenzó a impulsar en 2001 mediante la reforma del padrón y a través de la más reciente convocatoria para la adscripción de los posgrados de las IES conforme con el nuevo esquema de clasificación propuesto por el Consejo.

Reflexión final

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

En torno a estos problemas, que aluden a la relación de los conglomerados institucionales que conforman el sistema de educación superior y la SEP, se establece un tablero político bastante complejo, en el cual la conciliación de intereses y la concertación de las estrategias de cambio que las instituciones asumen como propias

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

Notas

- ¹ Desde el inicio del sexenio del presidente López Portillo (1976-1982) se enfatizó la importancia de los procesos de planeación para la reforma de la administración pública. En ese contexto, se solicitó a la ANUIES sus aportaciones para la formulación del Plan Nacional de Educación y se alentó la constitución del grupo SEP-ANUIES que definió las propuestas iniciales.
- ² Entre ellos cabe mencionar el “Plan Nacional de Educación Superior. Evaluación y perspectivas 1982-1992” y el “Plan Nacional de Educación Superior: Recomendaciones normativas”, ambos publicados por ANUIES en 1982.
- ³ Dicha continuidad, se indica en el documento, requiere de la “redefinición de la misión general de la universidad mexicana y de la misión de cada institución universitaria en particular; creación de un sistema nacional de acreditación; institucionalización de referencias mínimas de calidad para el funcionamiento de las universidades; establecimiento de nuevos fundamentos para los procesos regulares de asignación presupuestaria y para los de asignación de los fondos extraordinarios para proyectos especiales; definición del *status quo* de la carrera académica del personal docente y de investigación”.
- ⁴ En virtud de la estructura funcional de la SEP, a la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica corresponde también la tarea de establecer la política de educación media superior en lo concerniente a las modalidades de bachillerato universitario.
- ⁵ Los otros objetivos estratégicos son: “ampliación de la cobertura con equidad” y “educación superior de buena calidad” (cfr. SEP, 2001).

- ⁶ En 1988 la presidencia de la República solicitó a la ANUIES propuestas para integrar el programa de educación superior del régimen. En respuesta, la Asociación acordó las “Declaraciones y aportaciones para la modernización de la educación superior”, que fueron aprobadas por la Asamblea General a principios de 1989 y aportaron contenido programático al PME. En 1990 la ANUIES aprobó la “Estrategia de la ANUIES para el mejoramiento del sistema de educación superior”, en que se establece, entre otros programas, uno de superación académica. En 1991 el Consejo Nacional de Planeación de la Educación Superior (CONPES) publicó *Prioridades y compromisos para la educación superior en México 1991-1994*, documento en que se confirman, entre otras estrategias de desarrollo, las de formación de profesores, actualización de la infraestructura académica, reordenación administrativa y normativa y mejoramiento de los procedimientos para otorgar los subsidios.
- ⁷ Las Reglas de operación del FIUPEA y la *Guía FIUPEA 2001* fueron publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 16 de marzo de 2001.
- ⁸ El SUPERA otorga, en la actualidad, dos tipos de beca: la parcial, cuando la institución receptora esté en el mismo lugar de residencia permanente del solicitante y la completa en caso de que esté en un lugar distinto al que vive el profesor beneficiado.
- ⁹ El marco general del PROMEP se estableció en 1996 conjuntamente por SESIC, SEIT, CONACyT y ANUIES y fue presentado por el presidente Ernesto Zedillo a la Asamblea General de ANUIES en noviembre de ese año.
- ¹⁰ El PROMEP se rige por los lineamientos, reglamentos y convocatorias emitidos por la SEP a través de la SESIC para la operación del programa. El nuevo Reglamento de Becas del PROMEP fue emitido en febrero de 2000 y publicado en el *Diario Oficial* el 15 de marzo de 2000.
- ¹¹ Cabe señalar que, hasta diciembre de 1999, la SESIC apoyó también a profesores de asignatura que contaran con una carta compromiso de su institución para contratarlos de tiempo completo al término de sus estudios. Aproximadamente 13% de las becas fueron concedidas bajo ese supuesto. La opción dejó de proceder en enero de 2000.
- ¹² Los programas que cumplen con las disposiciones emitidas por la SESIC son evaluados por el Comité Académico del PROMEP y, al ser aprobados, se inscriben en el Registro de programas especiales de posgrado

para la formación de profesores de educación superior. Una vez incorporados a éste reciben de la SEP el apoyo financiero necesario para la operación, que es adicional a las erogaciones cubiertas por las IES y otras fuentes.

- 13 El Fondo de aportaciones múltiples forma parte del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (recursos presupuestales asignados a estados y municipios).
- 14 A partir de 1998 se inició la transferencia de recursos del CAPFCE al FAM.
- 15 De estos programas, trasladan fondos a las IES los siguientes: El Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación y Desarrollo Conjuntos (PAIDEC) y el de Apoyo a la Vinculación en el Sector Académico (PROVINC).
- 16 En 2000 se otorgó a estos sistemas un monto aproximado de 65.5 millones de pesos para 440 proyectos regionales de investigación.
- 17 En la actualidad las entidades académicas del sistema SEP-CONACyT continúan en proceso de conversión a Centros Públicos de Investigación.

Bibliografía

Acosta Silva, Adrian (2000a). *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*. México: FCE/Universidad de Guadalajara.

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

ANUIES (2000). *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*. México: ANUIES.

Canales, Alejandro (2002). *La experiencia institucional con los programas de estímulo: la UNAM en el periodo 1990-1996*. México: DIE.

Casanova Cardiel, Hugo (1999). “Gobierno universitario: perspectivas de análisis”, en Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez

(coords.), *Universidad contemporánea II. Política y gobierno*. México: CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 13-33.

Coordinación del Área Educativa del Equipo del Transición del Presidente Electo Vicente Fox Quesada (2000). *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006*. México, multicopia.

De Vries, Wietse (2000). “Silencios y ruidos”: las políticas para la educación superior en México”, en *Revista de la Educación Superior*, vol. XXIX (2) núm. 114, abril-junio, pp. 33-46.

Didriksson, Axel (2001). “La universidad pública y el nuevo gobierno: la paradoja de una modernización conservadora”, en *Avaliação*, vol. 6, núm 3 (21), septiembre, pp. 71-74.

Goedegebuure, *et al.* (1994). “International Perspectives on Trends and Issues in Higher Education Policy”, en Leo Goedegebuure, Frans Kaiser, Peter Maassen, Lynn Meek, Frans van Vught y Egbert de Weert (eds.), *Higher Education Policy. An International Comparative Perspective*. Oxford: Pergamon Press, pp. 315-348.

Ibarra Colado, Eduardo (2001). *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, México: UNAM/UAM/ANUIES.

Fernández, Alfredo L. (1993). “Evaluación de la planeación de la educación superior”, en Alfredo L. Fernández y Laura Santini (comps.), *Dos décadas de planeación de la educación superior*, México: ANUIES, pp. 22-33.

Fukuyama, Francis (1999). *La gran ruptura*, Buenos Aires: Atlántida.

Kent, Rollin (1995). *Regulación de la educación superior en México*, México: ANUIES.

Kent, Rollin, Wietse de Vries, Sylvie Didou y Rosalba Ramírez (1997). “El financiamiento público de la educación superior en México. La evolución de los modelos de asignación financiera en una generación”, en Magdalena Fresán *et al.*, *Tres décadas de políticas del Estado en la educación superior*, México: ANUIES.

Mendoza Rojas, Javier (1993). “Elementos de evaluación del Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES)”, en Alfredo L. Fernández y Laura Santini (comps.), *Dos décadas de planeación de la educación superior*, México: ANUIES, pp. 167-177.

Mendoza Rojas, Javier (1996). "La educación superior en los planes nacionales de desarrollo: de los propósitos a los resultados", en *Universidad y sociedad. La inminencia del cambio*, México: CESU-UNAM, pp. 61-102.

Mendoza Rojas, Javier (1999). "La acreditación como mecanismo de regulación de la educación superior en México", en Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez (coords.), *Universidad contemporánea. Política y gobierno*. México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 331-370.

Mendoza Rojas, Javier (2002). *Transición de la educación superior contemporánea en México de la planeación al Estado evaluador*, México: CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.

Miranda López, Francisco (2001). *Las universidades como organizaciones del conocimiento. El caso de la Universidad Pedagógica Nacional*, México: El Colegio de México/UPN.

Morsy, Zaghoul y Philip Altbach (eds.) (1998). *Higher Education in an International Perspective: Critical Issues*, Nueva York: Garland.

Reséndiz, Daniel (1998). "El futuro del aseguramiento de la calidad en México", en Salvador Malo y Arturo Velázquez Jiménez, *La calidad en la educación superior en México. Una comparación internacional*, México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 511-520.

Rodríguez Gómez, Roberto (2000). "Políticas educativas y tendencias de cambio de la educación superior en México durante la década de los noventa", en *El Cotidiano*, núm. 103, septiembre-octubre, pp. 103-112.

Rodríguez Gómez, Roberto (2001). "Política de educación superior en México, año 2000", en Guadalupe Teresinha Bertussi (coord.), *Anuario Educativo Mexicano: visión retrospectiva*, México: UPN/*La Jornada*, vol. I, pp. 100-116.

SEP (2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México: SEP.

Varela Petito, Gonzalo (1995). "La política de evaluación de la educación superior", en Humberto Muñoz García y Roberto Rodríguez Gómez (coords.), *Escenarios para la universidad contemporánea*, México: CESU-UNAM, pp. 79-101.

Villa Lever, Lorenza y Roberto Rodríguez Gómez (en prensa). "Education and Development in Mexico: Middle and Higher Education Policies

in the 1990s”, en *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*. Stanford: Stanford University Press.