

Universidades: el incentivo para investigar y la demanda profesionalizante

Alejandro Canales

El subsistema de educación superior en México es un conjunto sumamente heterogéneo de instituciones educativas, con diferentes estructuras, características, objetivos, perfiles y plantas de profesores. El tamaño del sistema es de alrededor de 2,000 instituciones y entre los rasgos que más se han hecho notar, aparte de su volumen, diversidad y resultados, están su falta de integración y las dificultades que enfrenta en materia de coordinación (Muñoz, 2002; Mendoza, 2002).¹ Sin embargo, desde hace poco más de dos décadas, y particularmente desde el comienzo de los años noventa, sistemáticamente se ha puesto en marcha una amplia política de evaluación que, asociada a recursos financieros, ha intentado orientar al sistema en su conjunto e instaurar nuevas reglas de juego, tanto para las instituciones como para alumnos, profesores y funcionarios.²

¹Las cifras sobre el número exacto de instituciones del sistema de educación es relativamente variable, dependiendo de su desagregación y de la fuente de información, pero también porque ha sido sumamente dinámico en un periodo breve. En 1980, sin considerar escuelas normales, el conjunto de instituciones que ofrecían estudios de licenciatura universitaria y tecnológica sumaban 834, una década después era de 1,238 y para el comienzo de la década actual se contabilizaban 2,300 (Vicente Fox Quesada, *Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno*, México, 2001: p. 49). Por su parte, la ANUIES, para esta última fecha y a diferencia de esa cifra, indicaba que habían 1,250 unidades centrales y si se agregaban los diferentes planteles de cada institución, la cifra se elevaba a 1,533 (ANUIES, 2000). *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de ANUIES*, México). A mediados de esta década estimaba que había en total 1,976 planteles. Por último, las cifras oficiales para el ciclo escolar 2008-2009 indican que existen 3,225 escuelas que ofrecen estudios de licenciatura universitaria y tecnológica (Presidencia de la República, *Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno*, México, 2008).

²Cfr. Olac Fuentes Molinar (1991) "La agenda política de los 90: las cuestiones críticas", *universidad Futura* 3 (8 y 9), 5-12, UAM-Azcapotzalco, p. 6. Aunque también cabe advertir que otras interpretaciones ubican el cambio de modelo al comienzo de los años ochenta, precisamente en coincidencia con el inicio de la crisis económica de ese periodo. Cfr. Eduardo Ibarra (1993) "Neoliberalismo, educación superior y ciencia en México. Hacia la conformación de un nuevo modelo", en E. Ibarra Colado (coord.), *La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjueros organizacionales*, México, UAM-I, p. 137.

A partir de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994, y especialmente cuando los años más difíciles de la crisis económica de los años ochenta parecían quedar atrás, paulatinamente se fueron incorporando diferentes iniciativas para valorar desempeños y para distribuir recursos, tanto para los individuos como para las instituciones. Un cambio notable en el subsistema de ciencia y tecnología y en el de educación superior; sin embargo, después de casi dos décadas de experimentación con las diferentes medidas, como en este texto se intenta argumentar, tal parece que las funciones centrales de la universidad: la investigación y la docencia, que debieran ser el eje y la preocupación central de las iniciativas, paradójicamente se extraviaron en una compleja red de incentivos y medidas. Al menos en lo que corresponde al sector universitario, se ha colocado una estructura de incentivos que además de impeler a la mayoría de universidades a realizar investigación sin contar con la infraestructura ni la calificaciones por parte de su personal, no se ha preocupado por mejorar la actividad docente –actividad que es la función central para la mayoría de instituciones– e incluso ha desalentado a realizarla. En estas circunstancias, se sostiene en este texto, hasta ahora, los resultados han mejorado la línea base del profesorado, pero han omitido las funciones centrales de las instituciones educativas y las ha puesto en la tensión de aspirar a una actividad de investigación que no todas pueden realizar y al desempeño de un demandante ejercicio docente en deterioro.

En este texto nos ocupamos de precisar los trazos generales de la política en el terreno de la ciencia y la tecnología en los años noventa, después algunos de los rasgos más característicos y generales del surgimiento de la política de evaluación en el mismo periodo. Posteriormente, intentamos precisar algunas de las medidas que se pusieron en marcha, tratando de destacar la parte que corresponde a los propósitos de este texto. Finalmente, realizamos un recuento de las implicaciones de las iniciativas y del saldo que ha producido.

La modernización científica

El Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica (PNCYMT) de la administración federal 1988-1994, por principio realizó una referencia clara a los imperativos de la agenda internacional y especialmente al tema

de la globalización. La vertiente económica, el ángulo más visible de la globalización, ingresaba al terreno del discurso de las políticas públicas nacionales. Por ejemplo, en el programa se mencionaron, en referencia directa y explícita, los cambios registrados en la economía mundial unos años antes, tales como la naturaleza, el sentido y la intensidad de los intercambios comerciales, la variación en las estructuras productivas, la difusión e innovación tecnológica, para destacar los retos que le aguardaban a la ciencia y la tecnología con “el surgimiento de una economía internacional que se va integrando globalmente y en la que la competitividad ha de sustentarse no sólo en la eficiencia, sino también en la capacidad para innovar con visión estratégica”.³ Una situación que al mismo tiempo permitía plantear, a nivel nacional, los principales problemas del desarrollo científico y la modernización tecnológica.

El diagnóstico del programa sectorial reconocía la insuficiencia de los recursos financieros para ciencia y tecnología, pero apuntó que el incremento de los recursos no bastaba por sí mismo, también era necesario acompañarlos de “una decidida modernización de las instituciones y procedimientos que determinan su asignación” y, más aún, precisó, que se requerían recursos no nada más del sector público, era necesaria la participación de las empresas en el financiamiento. Igualmente, admitía la desvinculación y el desinterés de la industria en el desarrollo científico y tecnológico, como ya se había reconocido en la administración que la había precedido, pero ahora lo atribuía, claramente, al modelo de desarrollo proteccionista que había seguido el país:

Aisladas de la competencia mundial en una economía cerrada y con exceso de regulaciones que inhibían la competencia interna, muchas empresas mexicanas podían sobrevivir y prosperar sin preocuparse por apoyar el desarrollo científico y modernizar su acervo tecnológico, por elevar el entrenamiento de su fuerza de trabajo haciéndola más productiva, o por innovar para elevar la calidad... (p. 5).

Por supuesto, el programa precisaba que la situación ya había cambiado, incluso desde el periodo previo, con la apertura de la economía, el proceso de desregulación y desincorporación, pero que era necesario continuar apoyando y, sobre todo, impulsar la competencia y la innova-

³Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica*, México, 1990, p. 3.

ción.⁴ En definitiva, sostenía que la política científica y tecnológica debería apoyar la modernización tecnológica a través de sistemas de incentivos, aunque tampoco tendría por qué restringirse a los intereses de las grandes empresas. Además, con fines presupuestales, claramente asumió que el avance científico era esencialmente un actividad de interés y utilidad social, un “bien público”, con resultados a largo plazo que no debían sujetarse a criterios de rentabilidad financiera inmediata, por lo cual su financiamiento implicaba mayor participación del sector público. Por el contrario, el desarrollo tecnológico, se dijo en el mismo programa, producía conocimientos y bienes susceptibles de apropiación privada, un “bien privado”, por lo tanto era necesario que el sector privado participara en su financiamiento y respondiendo a criterios competitivos de rentabilidad financiera. No obstante, también aceptaba que por el modelo cerrado de desarrollo que había seguido México, se había inhibido la participación del sector privado en el desarrollo tecnológico, por lo que era necesario asignar recursos públicos a esa actividad si se quería una economía internacionalmente competitiva, con el fin de estimular el co-financiamiento del sector productivo:

En el mediano y largo plazos, se espera una participación creciente y cada vez más autónoma del sector productivo en las tareas de investigación y desarrollo tecnológico y en el financiamiento compartido de los centros e institutos públicos, lo que aumentará los recursos disponibles para proyectos y programas de índole científica (p. 30).

En lo que respecta a los problemas del sistema, el programa sectorial identificó los que se venían mencionando desde mediados de los años se-

⁴Al término del periodo 1988-1994 se habían desincorporado 390 empresas públicas, las cuales si sumaban a las del periodo anterior, en donde comenzó tal proceso, daban un total de poco más de un millar empresas –sin contar los miles de terrenos y los millones de hectáreas de zonas de reserva minera que también fueron desincorporados. Cfr. Carlos Salinas de Gortari, 1994, *Informes presidenciales*, Servicio de investigación y análisis. Referencia especializada, México, p. 315 ([www. http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf)) Aunque en el periodo 1988-1994 se dieron las privatizaciones de mayor cuantía y más emblemáticas, como la de Teléfonos de México en 1990, la reprivatización de la banca en 1992, la de Productora e Importadora de Papel, la de Fertilizantes Mexicanos o las siderúrgicas. En su último informe de gobierno, Salinas de Gortari informaba que entre 1990 y 1993 habían ingresado al Fondo de Contingencia por concepto de privatizaciones 55,700 millones de nuevos pesos, cifra que en buena medida se había utilizado para pagos parciales de la deuda externa y al término de su periodo el fondo tenía un saldo de 1,300 millones de nuevos pesos (p. 316). También informaba que en el mismo periodo se habían desregulado alrededor de 60 áreas de la actividad económica (p. 395). Es decir, se habían eliminado obstáculos, normativos o no, en ese número de áreas para permitir la libre concurrencia de los agentes del mercado.

tenta: la necesidad de fortalecer la infraestructura científica y tecnológica, la insuficiencia de los recursos financieros, el reducido tamaño de los recursos humanos calificados, la concentración geográfica de las actividades del sector o la ausencia de vínculos con el sector productivo –debido a falta de infraestructura–. Sin embargo, la parte novedosa fue que el programa atribuyó a la ausencia de un sistema de evaluación el hecho de que se asignaran erróneamente los recursos financieros.

Los objetivos, por su parte, en correspondencia con la división entre política científica y tecnológica se separaron para una y otra. Para la primera se establecieron tres:

- Mejorar y ampliar la formación de recursos humanos para la ciencia y la tecnología.
- Articular la actividad científica del país con las corrientes mundiales del conocimiento.
- Contribuir al entendimiento de la realidad y de los problemas nacionales en las diversas áreas de la actividad científica (PNCYMT, 1990: 14).

Aparte de la mención a la ausencia de un sistema de evaluación, si reparamos en el tipo de objetivos, solamente el que se refiere a la articulación con las corrientes mundiales del conocimiento resultó diferente de los programas anteriores.

En lo que respecta a las acciones y estrategias para cumplir los objetivos trazados, la mayoría fueron referencias genéricas a realizar, aunque también se incluyeron algunas novedades. Entre estas últimas destacó el planteamiento de una asociación entre recursos financieros y evaluación, al proponer explícitamente que se utilizaría la asignación de recursos para promover y estimular la calidad de los trabajos, lo que incluía tanto incrementos selectivos de los fondos públicos, incentivos especiales para investigadores por participar en determinadas actividades, como elementos de concurso y competencia para la obtención de fondos adicionales:

Es necesario que el financiamiento de los centros e institutos se mejore a través de varias acciones que se refuercen entre sí, como son: la obtención de recursos privados, nacionales o extranjeros, por vía de concursos para proyectos y programas específicos; la autogeneración de recursos por licenciamiento de patentes, venta de bienes y servicios; y

el uso óptimo de los recursos disponibles para cada entidad [...] La introducción de un elemento de competencia para la obtención de recursos se fijará a través de concursos para el financiamiento de proyectos o programas específicos. Así, el presupuesto federal se distribuirá en un subsidio básico para las entidades correspondientes y en un elemento que deberá ser concursado (PNCYMT, 1990: 32).

En el programa quedó asentado que la asignación de recursos adicionales sería mediante un sistema de evaluación en el que participaría la comunidad científica y representantes del sector productivo privado, social y paraestatal, según el caso. Lo más relevante es que, por primera vez, el gobierno federal estaba tratando de establecer un sistema de incentivos y/o manejar ciertos instrumentos para tratar de orientar a los investigadores y al sistema de ciencia y tecnología en su conjunto, buscando asegurar que las actividades que desarrollasen fueran en función de sus propios objetivos.

En cuanto a los objetivos de política tecnológica, también fueron tres:

elevar la capacidad tecnológica del país para atender a las demandas de bienestar de la población; asegurar la participación complementaria de los productores y del gobierno en el desarrollo tecnológico del país; y apoyar, con tecnologías modernas y adecuadas a las condiciones del país, la prestación eficiente de los servicios sociales... (p. 16).

A pesar de la asociación evidente entre desarrollo tecnológico e industria o sector productivo, las acciones que se planteó el programa enfatizaron, por un lado, el tema de la racionalidad de los recursos, y por otro, la vertiente social de la política tecnológica. Por ejemplo, en el primer caso propuso incrementar los recursos en función de la disponibilidad, buscar que el sector privado financiara en su mayor parte sus necesidades tecnológicas, aplicar programas para racionalizar recursos en Conacyt y las instituciones tecnológicas del sector público, fortalecer los centros públicos de investigación y desincorporar los ya maduros, fomentar la generación de recursos propios en los institutos públicos y responsabilizar al sector productivo de sus propias decisiones en materia de modernización tecnológica. Mientras que las de vertiente social propusieron acciones como orientar los recursos públicos del área tecnológica hacia el bienestar de la población, usar técnicas adecuadas para mejorar el medio ambiente o el apoyo a proyectos para desarrollo tecnológico de productores de bajos ingresos. En cualquiera de los casos, la estrategia para el desarrollo tecnológico, según el programa

sectorial, se orientaba hacia la productividad y el apoyo a la competitividad internacional de la planta productiva, para lo cual, fundamentalmente, preveía cambios en la normatividad (actualización de la legislación sobre marcas y patentes) y los esquemas de financiamiento de los centros de investigación con orientación tecnológica del sector público.

En el programa se advertía, como ya quedó indicado, que adoptaría una distinción básica para la asignación de los recursos: una mayor participación del sector público en el financiamiento para el avance científico, por su carácter de bien público; y una asignación creciente de recursos públicos para el desarrollo tecnológico, pese a ser un bien de apropiación privada, pero solamente sería durante los años de transición hacia una economía internacionalmente competitiva para resarcir el desinterés del sector productivo en el desarrollo tecnológico. A mediano y largo plazo, se sostenía, se esperaba una mayor participación y autonomía del sector productivo en tareas de investigación y desarrollo tecnológico.

A su vez, preveía un incremento en la participación del sector privado en el financiamiento para ciencia y tecnología a través de: fondos "aparejados" (cofinanciamiento público y privado), establecimiento de programas de crédito para desarrollo tecnológico, perfeccionamiento de los instrumentos fiscales ya disponibles, un tratamiento fiscal neutro para las inversiones en el sector (totalmente deducibles), entre otros. Además, en lo concerniente a los recursos públicos y en correspondencia con la idea de someter a evaluación el desempeño, el esquema de financiamiento incluía el establecimiento de fondos competitivos, por lo cual indicó que una parte del gasto federal se distribuiría a través del subsidio básico y otra parte por medio de fondos concursables. Estos últimos, en el caso del área científica, serían asignados previa evaluación imparcial y anónima por parte de científicos; mientras que los del campo de desarrollo tecnológico lo serían a través de comités en los que participarían representantes de los sectores productivos privado, social y paraestatal, y también representantes de los diferentes órdenes de gobierno, según el interés en el proyecto.

Además, el programa estableció lineamientos de carácter general en materia de gasto, tales como la eliminación de los gastos no indispensables –particularmente en materia de administración–, estímulo a las instituciones con mayor productividad, evaluación de resultados conforme un sistema de seguimiento financiero y cumplimiento de porcentajes de autofinanciamiento, vía venta de servicios o medidas de vinculación e impacto, para recibir transferencia de recursos públicos.

Finalmente, en materia de recursos humanos, aparte de buscar aumentarlos en cantidad y calidad e intentar evaluar planes y programas de estudios, se planteó revisar la normatividad de las instituciones de educación superior en materia de prestación de servicios remunerados al sector productivo, lo mismo que promover incentivos a empresas y sindicatos para propiciar su participación en la capacitación para y en el trabajo. Además, propuso crear las denominadas “becas por sustitución”, un programa dirigido a facilitar la inserción profesional de los exbecarios, esto es, apoyar a candidatos propuestos por instituciones y empresas nacionales, donde estas últimas le aseguraban una remuneración real al becario y él mantenía su antigüedad y prestaciones.

En suma, aunque el programa admitía la distinción entre bien público y privado para caracterizar a la ciencia y a la tecnología, destacaron tres elementos: uno, la introducción en el discurso de la competencia y la agenda internacional, bajo el término de globalización; dos, un incipiente sistema de evaluación que comprendería los programas de formación de recursos humanos, el posgrado, los proyectos de investigación y la asignación de recursos financieros adicionales a través de fondos competitivos; tres, una modernización tecnológica, basada en actividades de fomento, pero también en cambios a la normatividad para buscar una vinculación entre instituciones y prestación de servicios, la agilización del servicio de registro de patentes, el aumento en los flujos de inversión extranjera directa e incentivos para la participación financiera del sector privado. Ahora veamos lo concerniente a la parte propiamente educativa, indicada en el programa sectorial correspondiente.

La modernización educativa⁵

En el programa educativo de la administración 1988-1994 el componente de la evaluación apareció como uno de sus principales instrumentos y la estrategia más relevante para cumplir sus objetivos.⁶ De hecho, el Programa para la Modernización Educativa (PME) dedicó un capítulo, al tema de

la evaluación y su diagnóstico en esta materia fue contundente, al señalar que aunque se realizaban diferentes acciones en este terreno, el conjunto no respondía a un marco conceptual y su utilidad era limitada.⁷ En consecuencia, propuso la integración de un sistema de evaluación en el que convergieran las diferentes acciones que ya se realizaban y otras relativamente nuevas. El sistema, según el PME, estaría integrado por cinco líneas: a) evaluación del desempeño escolar de los alumnos; b) evaluación del proceso educativo, para analizar la contribución de diferentes factores en los resultados académicos, tales como los profesores, los planes y programas, los métodos, la infraestructura o la organización escolar; c) evaluación de la administración educativa, especialmente de la vertiente programático presupuestal para valorar el apoyo administrativo; d) evaluación de la política educativa, consistente en una valoración del cumplimiento de los objetivos y estrategias del PME; y e) una evaluación del impacto social de los egresados del sistema educativo.

Aunque algunas de las líneas ya estaban en operación o se practicaban como parte de la gestión educativa, la mayoría incluyó aspectos novedosos. Por ejemplo, en el caso de la evaluación del desempeño escolar de los alumnos, la idea de establecer un sistema nacional de exámenes e instrumentos estandarizados, lo mismo que el intento de realizar una valoración de cada uno de los factores que intervienen en el proceso de enseñanza-aprendizaje. O bien, la posibilidad de evaluar el grado de cumplimiento de las finalidades del sistema educativo y el apoyo administrativo, o precisar el impacto de los egresados. En general, lo que más resaltaba en el PME era la idea de realizar el diseño conceptual de un sistema de evaluación que integrara las diferentes acciones en un mismo marco.

Sin embargo, en el apartado del programa para educación superior, solamente se anotaron dos iniciativas como acciones principales en materia de evaluación: impulsar un proceso nacional de evaluación del sistema con carácter diagnóstico, mediante el cual se pudiera determinar sus niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad, y constituir el organismo que lo habría de conducir, la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONEVA) durante 1989.⁸ Nada se dijo respecto de un

⁵Una primera versión de este apartado fue publicada como A. Canales (2008), “La evaluación de la actividad docente: a la espera de iniciativas”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, número especial, en <http://redie.uabc.mx/NumEsp1/contenido-canales.html>

⁶Poder Ejecutivo Federal (1989), *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México. De hecho, este programa apareció antes que el de ciencia y tecnología.

⁷En el Programa se anotó: “Aun cuando se desarrolla una gran cantidad de acciones de evaluación en el Sistema Educativo Nacional, éstas no responden, por lo general, a un marco conceptual que las integre, por lo que su aprovechamiento para impulsar proyectos de mejoramiento y modernización del propio sistema ha sido limitado”. *Ibidem*, p. 179.

⁸*Ibidem*, p. 145.

programa amplio para evaluar el desempeño académico individual o de las diferentes modalidades y organismos que se crearían, sobre lo primero después se anunció el programa de becas y sobre el segundo la CONAEVA se encargaría del diseño.

En efecto, la CONAEVA se encargó de diseñar y poner en marcha las tres líneas generales de evaluación esbozadas en el PME: la evaluación que realizarían las propias instituciones (autoevaluación), la evaluación del sistema y los subsistemas realizada por grupos de expertos, y la evaluación interinstitucional a cargo de comités que se crearon especialmente para ese propósito.⁹

Lo relevante es que en el marco general de las líneas diseñadas por la CONAEVA, no estaba considerada la valoración del desempeño individual del personal académico, por lo menos no como lo planteó la iniciativa nacional que al poco tiempo tuvo lugar. El programa "Becas al Desempeño", que suponía una evaluación de la productividad y tenía asociados recursos financieros adicionales, fue introducido por primera vez en las instituciones de educación superior en febrero de 1990.¹⁰ Por cierto, el programa fue anunciado oficialmente en el marco de la presentación del Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica, el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari señaló que era un programa para recompensar "la permanencia, calidad y dedicación de tiempo completo de los profesores de las instituciones de educación superior del país, con claros criterios de reconocimiento a la vocación magisterial y a la investigación".¹¹ Debe advertirse que, como en su momento fue claro, previo a los programas de incentivo, desde 1984 estaba en funcionamiento el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), el primer programa de evaluación del rendimiento individual, el cual desde esa fecha otorga incentivos económicos adicionales al salario base a quienes demuestran un desempeño sobresaliente y una alta productividad en el terreno de la investigación científica.¹² No obstante, también debe aclararse que desde

⁹Victor A. Arredondo, "La estrategia general de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior", en *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior: experiencias en distintos países*, SEP, CONAEVA, 1992, pp. 157-170; Víctor A. Arredondo, "¿A dónde debe conducir la evaluación de la educación superior?", en *Revista de la Educación Superior*, México, ANUIES, núm. 79, 1991, pp. 159-172.

¹⁰La universidad Autónoma Metropolitana, previamente, contaba con un sistema de evaluación del desempeño. No obstante, a nivel nacional, el programa de becas al desempeño sí fue la primera iniciativa en ponerse en marcha. Cfr. Alejandro Canales, *La experiencia institucional con los programas de estímulo: la UNAM en el periodo 1990-1996*. Serie Tesis núm. 32, DIE-CINVESTAV.

¹¹Cfr. *La Jornada*, 28 de febrero de 1990.

¹²Al iniciar su operación, el SNI solamente consideró la productividad propiamente vinculada a la actividad científica en las instituciones públicas y particularmente bajo los estándares de las

entonces y hasta ahora, la cobertura del SNI es en realidad muy localizada, centrada en el personal con dedicación exclusiva a actividades académicas y/o tecnológicas. Al inicio de su operación integraba a poco más de mil investigadores y para el año 2008 la cifra estimada de miembros era de 14,675.¹³ Cifra esta última que representa menos de 10 por ciento si se considera al total de personal que labora en las instituciones de educación superior.

El punto que es de interés resaltar para los propósitos de este texto, es que tanto el SNI como el programa de becas al desempeño tenía como destinatarios a los profesores de tiempo completo del conjunto del sistema de educación superior, no a los de tiempo parcial o a los profesores de asignatura. Estos dos últimos, cabe advertir, son los que se identifican principalmente con la actividad docente. En el momento en el que se puso en marcha el programa de becas al desempeño, los profesores de tiempo completo representaban una cuarta parte del total de personal académico, mientras que los profesores de asignatura alcanzaban una proporción de 66 por ciento y los de tiempo parcial de 9 por ciento.¹⁴ El otro aspecto que vale la pena señalar es que si bien cada institución aplicó sus propias reglas en la instrumentación del programa, la mayoría optó por los indicadores cuantitativos de evaluación que coincidían con el perfil de investigación, no principal ni fundamentalmente con la docencia. En buena medida porque la figura académica a evaluar era el profesor de tiempo completo que, se supone, desempeña una función equilibrada entre la investigación, la actividad docente y la difusión. Pero, además, los criterios de evaluación coincidieron en mayor medida con el perfil de investigación porque estaba la experiencia relativamente acumulada del SNI. La valoración de la actividad docente quedó relegada al registro administrativo de horas de clase, cantidad de alumnos atendidos, cumplimiento del programa, puntualidad, horarios, etcétera.

En los años siguientes, los programas de incentivo se modificaron para tratar de ajustarse a diferentes perfiles de las actividades del personal, la restricción del número de posibles beneficiarios se modificó, lo mismo que las categorías de profesores que podrían incluirse. Sin embargo, a pesar de las modificaciones, permaneció la subvaloración de la actividad docente, después de casi 15 años de aplicación del programa, uno de los estudios

ciencias naturales y exactas, pero a lo largo de sus 25 años de existencia, fue modificando sus criterios de evaluación y ampliando los perfiles de sus miembros. En la actualidad, pertenecen al sistema tanto personal de instituciones públicas como privadas, y tanto científicos como tecnólogos.

¹³Presidencia de la República, *Anexo estadístico...*, op. cit.

¹⁴*Anuario Estadístico 1991*, México, ANUIES.

sobre la profesión académica en México señala: “como la fuerza de la evaluación de la investigación y sus productos ha sido central, así como el premio a las formaciones de alto nivel, la función que ha perdido centralidad en estos años ha sido la docencia –especialmente en la licenciatura– siendo, sin duda, la actividad preponderante en el sistema”.¹⁵

A raíz del PME, pero especialmente después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992 –uno de los pasos más importantes en la descentralización de los servicios educación básica–, se expidió la vigente Ley General de Educación.¹⁶ No obstante, el marco normativo solamente especifica que los servicios educativos en el nivel superior se regularán por las leyes que rigen a las propias instituciones, dado el estatus de autonomía de una buena parte de las instituciones y de los principios de libertad que defienden.¹⁷ Este es un punto importante sobre el que más adelante realizaremos algunas especificaciones.

En todo caso, ni por lo que corresponde a la principal iniciativa que fueron los programas de incentivo ni por la normatividad general, el problema del equilibrio de funciones académicas o el aliento a la actividad docente quedó superado. A pesar del reiterado propósito de modificar el marco normativo del programa de estímulos, a la fecha persisten los mismos lineamientos. El programa sectorial de educación de la administración 2000-2006, en su parte de diagnóstico reconoció que la política de incentivos tenía graves problemas de concepción y de funcionamiento, además de admitir que era completamente desproporcionada la cantidad de recursos que los profesores recibían por ese concepto respecto de su salario base. En consecuencia se propuso como meta que para el 2003 habría un nuevo marco normativo del programa de estímulos al desempeño del personal docente.¹⁸ Sin embargo, ni en esa fecha ni al final del periodo se cumplió tal propósito.

¹⁵Manuel Gil Antón, “Amor de ciudad grande: una visión general del espacio para el trabajo académico en México”, en Philip G. Altbach (coord.), *El ocaso del gurú. La profesión académica en el tercer mundo* (Cultura universitaria/Serie ensayo 77), México, universidad Autónoma Metropolitana, p. 67.

¹⁶Cfr. Secretaría de Educación Pública, “Ley General de Educación”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio de 1993.

¹⁷Ley General de Educación: “La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones” (artículo 1o., segundo párrafo).

¹⁸Secretaría de Educación Pública, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, p. 209.

La administración 2007-2012, al iniciar su ejercicio no realizó ningún diagnóstico ni se pronunció sobre el tema de los incentivos. El programa sectorial simplemente indicó que se revisarían de manera integral las condiciones laborales y los estímulos al personal académico, y se diseñarían los mecanismos para hacer posible la recuperación del salario.¹⁹ No hubo mayores especificaciones de cómo se realizaría la revisión y tampoco en qué fechas se haría. Es decir, a la fecha, después de dos décadas, permanece la misma normatividad, con sus mismos problemas y deficiencias.

Las principales experiencias

El subsistema de educación superior, como ya lo hemos indicado, se integra por un conjunto relativamente heterogéneo de instituciones, con diferentes propósitos y tamaños. En general, la agrupación del conjunto se deriva de su tipo de sostenimiento y control, por ello generalmente se divide entre públicas y privadas, pero la clasificación tampoco es tan ilustrativa, porque se pueden dividir en diferentes categorías más: *a*) sector de universidades públicas, incluye a las federales y estatales, pero también a las que son autónomas y a las que no lo son; *b*) educación tecnológica pública, en el que podría estar el Instituto Politécnico Nacional, igual que los institutos tecnológicos de diversas especialidades –tanto federales como estatales–, también se podrían añadir a las universidades tecnológicas y a las politécnicas; *c*) educación normal, en el que se agrupan fundamentalmente las instituciones que ofrecen una preparación para la actividad docente y cuyos estudios, a partir de 1984, tienen el grado de licenciatura; *d*) instituciones particulares, es el subconjunto más numeroso de instituciones con las más variadas ofertas y tamaños, que creció notablemente en los últimos 20 años; y *e*) otros dos sectores que son públicos pero que no se ubican como parte del sector universitario ni tecnológico, uno de ellos es el de los 30 centros públicos de investigación, antes denominados centros SEP-Conacyt por su tipo de control, y el otro es el de las nueve universidades interculturales, instituciones relativamente recientes creadas para atender zonas con alta proporción de población indígena, aunque la oferta educativa es para toda la población.

En realidad la agrupación de instituciones puede tener distinciones más finas al interior de cada subsector. Por ejemplo, al separar a las universidades

¹⁹Secretaría de Educación Pública, *Programa sectorial de educación 2007-2012*, México, p. 27.

públicas entre federales y estatales, y entre autónomas y no autónomas, o a las instituciones tecnológicas por su oferta de estudios. Una agrupación más detallada fue realizada por la subsecretaría de educación superior en el periodo 2000-2006, distinguiendo 10 subsistemas: 1) el de universidades públicas federales, integrado por la UNAM, la Autónoma Metropolitana, la Pedagógica Nacional y el Politécnico Nacional; 2) el de universidades públicas estatales, con las 46 instituciones distribuidas en las diferentes entidades federativas; 3) el de institutos tecnológicos con más de 200 planteles federales y estatales; 4) el de universidades tecnológicas públicas, compuestas por 60 instituciones que imparten estudios con duración de dos años y conducen a la obtención del título de técnico superior asociado; 5) el de las 18 universidades politécnicas distribuidas en 12 estados de la república y que ofrecen estudios de licenciatura y en cuyos planes está ampliar a estudios de especialización; 6) el de universidades públicas interculturales que es el más reciente y también con sus nueve instituciones es el más pequeño; 7) el de formación de profesionales de la educación básica, en el que quedaron agrupadas las escuelas normales públicas (249) y privadas (184); 8) el de instituciones particulares; 9) el de los centros públicos de investigación; y 10) el resto, que incluye casi un centenar de instituciones de educación superior públicas dependientes de diferentes secretarías de Estado o de organismos descentralizados o desconcentrados, como la Autónoma Agraria Antonio Narro, la de Chapingo o la del Ejército y Fuerza Aérea, por ejemplo.²⁰

Uno de los datos importantes, para los fines de este texto, es la relevancia del subsector de universidades públicas, tanto federales como estatales, pues aunque suman alrededor de medio centenar de instituciones, cifra que representa más o menos el 2 por ciento del total de instituciones, son responsables de atender casi la mitad del total de la matrícula de educación superior en el país.²¹ Igualmente, son las que concentran la mayor oferta de estudios a nivel de licenciatura y posgrado en el país y la mayor planta de personal académico. Además, junto con los centros públicos de investigación y otras instituciones más, concentran la mayor parte de actividades de investigación en el país. Por ejemplo, el conjunto de universidades estatales, la UNAM y la Autónoma Metropolitana concentran el 57 por ciento del total de miembros del SNI, es un indicador indirecto de la participación de las universidades en actividades de

investigación, pero ilustra el peso relativo de este conjunto.²² Igualmente, de acuerdo a lo mismo Conacyt, de los 614 programas de doctorado que estaban registrados en el país en el 2007, solamente 36.8 por ciento estaba registrado en el Padrón Nacional de Posgrado y de ese total, 97 por ciento correspondía a instituciones públicas. Es decir, es un conjunto institucional con el mayor peso relativo en actividades docentes y de investigación.

El otro dato importante de este mismo subsector es que una proporción de alrededor del 80 por ciento del subsector de universidades, son autónomas, lo que quiere decir, como queda de manifiesto en la normatividad, que tienen la capacidad para gobernarse a sí mismas y para decidir sobre sus programas de estudio y libertad para enseñar e investigar.²³ El punto es sobresaliente porque, en principio, se supone que los lineamientos de política del gobierno federal, como fue el caso de la amplia política de evaluación y sus rasgos generales planteados en la ley general de educación o las decisiones sobre los problemas que debieran ser motivo de investigación, no se trasladan automáticamente a estas instituciones. Sin embargo, como después de casi dos décadas ha sido claro, la política de evaluación y el instrumento de los recursos financieros han sido una palanca para ingresar en las instituciones y para imprimirle una orientación. Veamos qué ha ocurrido con algunas de las principales iniciativas.

El personal académico

Al reiterado y coincidente diagnóstico acerca de la celeridad e improvisación con el que se incorporaron miles de profesores a las instituciones de

²²La cifra proviene de Conacyt, *Informe general del estado de la ciencia y la tecnología 2007*, México, p. 65. De hecho, en el mismo reporte se atribuye el peso del subsector de universidades en las actividades de investigación a que: "Ello debido a que son, en buena medida, las instituciones que cuentan con infraestructura y equipo adecuado para realizar investigación de alta calidad" (p. 65).

²³En la legislación mexicana, la fracción VII del artículo tercero constitucional señala: "Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere". Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de septiembre de 2008.

²⁰Julio Rubio Oca (coord.), *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: un balance*, México, Secretaría de Educación Pública-Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 28 y ss.

²¹*Ibidem*, p. 37.

educación superior en México en las últimas cuatro décadas, le ha seguido una política centrada principalmente en incrementar el grado escolar del personal académico y en cambiar la estructura de los nombramientos. No obstante, es posible que estas medidas instauraran la aspiración de convertirse en instituciones de investigación en la mayoría de universidades, o de clase mundial, como ahora se les llama, pero ni han asegurado la calificación para realizar estas actividades, ni tampoco se han preocupado por la mejora de la actividad docente propiamente.

Los diferentes estudios pioneros han mostrado que las plazas académicas crecieron vertiginosa y desordenadamente entre los años sesenta y comienzos de los años noventa, bajo la presión de satisfacción de la demanda y con alteración en las pautas de reclutamiento del nuevo personal. Tales alteraciones se refieren sobre todo a la escolaridad mínima con la que ingresaron (apenas o sin el grado de licenciatura), una edad igual o ligeramente mayor que la de los propios estudiantes y obviamente sin experiencia.²⁴ Manuel Gil (2004) la llama una “expansión no regulada” al crecimiento de plazas experimentado entre 1960 y 1990, en donde el periodo de mayor crecimiento se registró de 1970 a 1985, dado que en promedio, y en cifras redondas, se crearon 13 puestos nuevos diariamente, mientras que entre 1960 y 1970 había sido de cuatro puestos diarios, y de 1986 a 1990 de cinco puestos.²⁵ En general, al periodo de 1960 a 1990 el número de plazas pasó de alrededor de 10,000 a 134,424.²⁶

Además, vale la pena notar que después de 1990 el número de plazas continuó creciendo hasta el presente. Aunque, a partir de esa fecha, en buena medida, el aumento ha sido comandado por la expansión del sector privado. En términos absolutos y relativos las plazas del sector privado, siguiendo la demanda educativa, han experimentado mayor aceleramiento. Si en 1980 de las poco más de 73,000 plazas académicas (incluyendo educación normal y posgrado) el 17 por ciento correspondía al sector privado, para 1990 la proporción era de 21 por ciento y para el ciclo escolar

²⁴Cfr. Rollin Kent Serna, “¿Quiénes son los profesores universitarios? Las vicisitudes de una azarosa profesionalización”, *Crítica* 86(28), México, UAP, 1986, Rollin Kent Serna, “Los profesores y la crisis universitaria”, *Cuadernos Políticos* (46), pp. 41-54, México, Era, 1986b, Manuel Gil Antón et al., *Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos*, México, UAM-A, 1994.

²⁵Manuel Gil Antón, “Amor de ciudad...”, *op. cit.*, p. 56.

²⁶Anexo Estadístico del Primer Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, p. 230. Las cifras incluyen las plazas de educación normal y de posgrado. Salvo que se indique lo contrario, las cifras sobre personal académico provienen de esta fuente.

2007-2008 la proporción alcanzó 39 por ciento.²⁷ Si bien en 1980 la base de la que partieron las plazas del sector privado era relativamente reducida, 12,524 puestos, para el 2008 sumaban 111,276, esto es, se multiplicaron por un factor de nueve. Mientras que las del sector público, en el mismo periodo, pasaron de 61,265 a 172,871, es decir, se multiplicaron por un factor de tres. Por supuesto, conviene tener presente que el número de plazas no es equivalente a número de personas, una misma persona puede tener más de una y las estadísticas oficiales solamente registran el número de puestos. No obstante, lo que importa destacar es el crecimiento de las últimas dos décadas, aunque no existe certeza estadística sobre el traslape de personas en los puestos del sector público y privado. El hecho, para los propósitos de este texto, tiene cierta relevancia porque a partir de 1990, cuando entró en operación la amplia política de evaluación para el subsistema de educación superior público e inició la deshomologación del personal, además se tomaron otra serie de iniciativas para mejorar la situación del personal académico de ese mismo subsistema.

La decisión de procurar una mejora en los grados escolares de la planta de profesores e intentar que sus condiciones de dedicación fueran mayores –tras las evidencias de que la mayoría se había incorporado a la docencia en condiciones atropelladas y precarias–, pareció la mejor forma de atender el desafío que presentaban. La medida estaba en sintonía con los principales hallazgos de la investigación educativa que señalaban que de las variables internas, la calidad de la actividad docente era uno de los factores más relevantes en los resultados de aprendizaje de los estudiantes, por lo mismo se sugería que las políticas debían atender a la preparación y la certificación de la calidad de los profesores.²⁸

En este contexto, a lo largo de los años noventa, además del programa de incentivos que evaluaría el rendimiento individual –al que nos referimos en el apartado anterior– se pusieron en marcha otros programas más para buscar elevar el grado de escolaridad de los profesores.²⁹ Primero, al comienzo de los noventa se puso en marcha un programa destinado a promover y apoyar la obtención de posgrados del profesorado de carrera de

²⁷*Idem.*

²⁸Linda Darling-Hammond “Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence”, *Education Policy Analysis Archives*, vol. 8, núm. 1 (<http://epaa.asu.edu/epaa/v8n1/index.html#note1>).

²⁹Un recuento de los principales programas que se pusieron en marcha, se pueden consultar en el documento de diagnóstico y propuesta de ANUIES (2000).

prácticamente todos los sectores de educación superior, incluidos tecnológicos y educación privada. El programa se denominó Programa de Superación del Personal Académico (Supera) y fue promovido por la Asociación Nacional de universidades e Instituciones de Enseñanza Superior y la Secretaría de Educación Pública. El programa otorgó poco más de 2,000 becas. Posteriormente, en 1998, se creó un programa específico para las universidades públicas: el Programa para el Mejoramiento del Profesorado 1998 (Promep). Además de ofrecer apoyos para estudios de posgrado, en esta iniciativa se agregaron dos componentes más: a) estableció como lineamiento general para las instituciones educativas que las nuevas contrataciones debían observar que los aspirantes contaran con grado de maestro o doctor y b) recursos para ampliar la planta de personal de tiempo completo. El alcance de estos dos programas, al comienzo de la década actual, no fue muy amplio. En conjunto, entregaron poco más de 5,000 becas. Sin embargo, quedó instalado como lineamiento para las instituciones y para el subsistema que la incorporación de nuevo personal debería contar con estudios de posgrado y con mayor tiempo de dedicación. Si en 1980, del total de personal apenas 17 por ciento estaba contratado de tiempo completo, para el ciclo escolar 1990 la proporción se había incrementado a 25 por ciento, para el 2000 había llegado a 30 por ciento y para el 2005 fue de 38.5 por ciento.³⁰

Igualmente, respecto al grado escolar, aunque no existe una serie histórica actualizada que permita precisar el avance para los diferentes tipos de nombramiento del personal docente, por los cálculos que se han realizado, se puede destacar que la planta de personal mayoritaria pasó de apenas haber concluido los estudios de licenciatura, a que al menos 57.2 por ciento contara con ese grado y el porcentaje restante con estudios de posgrado para el final de la década pasada.³¹

³⁰En la serie histórica que presentan los Anuarios Estadísticos de ANUIES, es notable que en el quinquenio 1980-1985, al iniciar la crisis económica, se registra la mayor tasa media de crecimiento anual del personal docente: 8.8 por ciento. Y, de hecho, el mayor crecimiento lo experimentan los nombramientos de tiempo completo, con una tasa media de crecimiento anual del 13.4 por ciento, seguido de los de medio tiempo 10.1 por ciento y los de asignatura de 7.5 por ciento. En los quinquenios siguientes la tasa de crecimiento fue menor para todos los tipos de nombramiento, excepto para los de tiempo completo en el periodo 1990-1995. Cfr. *Anuarios Estadísticos de ANUIES 1980-1999*. El hecho es notable porque al inicio de los años ochenta, salvo las previsiones de cada institución y los subsidios estatales, todavía no se establecían los lineamientos generales de una política amplia para el profesorado y, sin embargo, ya se expresaba la tendencia a un crecimiento de los nombramientos de tiempo completo.

³¹Julio Rubio Oca [coord.], *La política...*, op. cit., p. 43. Sin embargo, de acuerdo con esta misma fuente, "73 por ciento del personal académico de las universidades públicas estatales cuenta con un posgrado, de los cuales 23 por ciento posee el doctorado" (p. 118). Una cifra que resulta sorprendente.

Si vemos los datos sobre graduados con estudios de doctorado, las cifras muestran un avance importante entre 1990 y la actualidad. Pero, nuevamente, la línea base en 1990 era muy baja. Por ejemplo, según los datos que se reportan, en 1990 se graduaron 201 personas en este nivel educativo, mientras que en el 2006 la cifra llegó a 2,085. Es decir, los graduados se multiplicaron por un factor de 10 y el total acumulado en el periodo es de poco más de 15,000 personas. Sin embargo, a pesar del aumento, la cifra representa una pequeña proporción si se considera el volumen total del personal en las universidades.

El mismo informe de Conacyt advierte la necesidad de hacer mayores esfuerzos en este terreno: "En los próximos años será esencial promover la matrícula de doctorado y realizar los esfuerzos pertinentes para acrecentar el número de graduados por año dedicados a la labor de la investigación. Si se analiza la matrícula de doctorado en las IES en el 2006 existían un total de 13,279".³²

En resumidas cuentas, los principales esfuerzos en torno del personal académico se dirigieron a tratar de elevar su nivel de escolaridad y en mejorar sus condiciones de dedicación. Sin embargo, al mismo tiempo quedó instaurado en las rutinas institucionales el esquema de evaluación del rendimiento individual, cuya operación –a pesar de sus reconocidas deficiencias– persiste hasta el presente y con resultados que probablemente han logrado incrementar la actividad, docente o los productos de investigación, simulada o real, pero no su mejora ni tampoco su calidad.³³ Igualmente, para el conjunto del personal, la estructura de incentivos no solamente le indica que debe tener mayor actividad docente o producir más artículos, sino que también debe buscar un mayor grado escolar: la maestría, el doctorado o el posdoctorado. Una trayectoria que está acorde con la dinámica de una carrera académica, el problema es que traza un horizonte aspiracional en el que aparece la actividad de investigación como el punto de llegada y subestima la actividad docente.

Los fondos orientados a la demanda y la normatividad

El otro elemento que apareció en los años noventa fue la utilización estratégica de los recursos financieros. Ya indicamos antes que, explícitamente,

³²Conacyt, *Informe general...*, op. cit., p. 57.

³³Cfr. Alejandro Canales, *La experiencia institucional con los programas de estímulo: la UNAM en el periodo 1990-1996*, Serie Tesis núm. 32, DIE-CINVESTAV, 2001; Ángel Díaz Barriga y Teresa Pacheco Méndez [comps.], *Evaluación y cambio institucional*, México, Paidós, 2007, 227 pp.

la evaluación en sus diferentes modalidades quedó asociada a la distribución de recursos. La asociación no solamente fue en el caso del desempeño individual, sino también para distribuir los fondos para investigación y para el mejoramiento de la infraestructura de las instituciones.

En el periodo 1988-1994 el gasto federal para ciencia y tecnología, en términos corrientes, casi se duplicó: pasó de 2.6 mil millones de pesos a 5.3 mil millones de pesos. La cifra, como proporción del PIB, para una dimensión más exacta de su incremento, pasó de 0.25 a 0.41 por ciento en ese mismo periodo. Esto es, el incremento sí fue significativo.³⁴ Debe señalarse, sin embargo, que del total de gasto federal, Conacyt solamente controlaba una proporción relativamente menor, porque en ese periodo las actividades de ciencia y tecnología estaban distribuidas en diferentes secretarías y Conacyt solamente controlaba entre el 10 por ciento del total del gasto y terminó con el 18 por ciento del total del gasto.

No obstante, vale la pena destacar que una parte de la proporción de gasto que controlaba centralmente Conacyt, como el propio organismo lo había anunciado en su programa sectorial del periodo, lo haría a través de comités de evaluación, los cuales valoraban la pertinencia o no de asignar los recursos solicitados. La iniciativa formaba parte de las nuevas reglas del juego que se instauraron: asociar recursos financieros a determinados resultados, o de cierta orientación a la demanda, lo que incluía tanto incrementos selectivos de los fondos públicos para determinados programas, incentivos especiales para investigadores por participar en determinadas actividades, como elementos de concurso y competencia para la obtención de fondos adicionales. La proporción de gasto que se canalizó a través de este mecanismo no es muy precisa, pero estaba entre 24 y 26 por ciento del gasto que controlaba directamente Conacyt.³⁵

La canalización de recursos a través de fondos especiales tiene relevancia porque iniciaba también, si bien de forma incipiente, un nuevo mecanismo de distribución de los recursos en el ámbito de la ciencia y la tecnología. Un mecanismo que posteriormente sería reconocido en la reforma a la normatividad del sector: la Ley para el Fomento de la Ciencia y la Tecnología de 1999. En esta ley se proponía poner en marcha nuevos instrumentos para

reorientar la actividad científica y tecnológica y, al mismo tiempo respetar la autonomía y libertad de investigación.³⁶ En el capítulo II de esa ley, estableció casi una veintena de principios orientadores, entre los que destacaron, por ejemplo: que los apoyos se otorgarían previa evaluación de los resultados mediante procedimientos competitivos, y constituirían un antecedente para futuros apoyos; los instrumentos de apoyo debían promover la descentralización; la procuración concurrente de apoyo de recursos públicos y privados, nacionales e internacionales; inversiones crecientes del sector privado mediante incentivos fiscales; los instrumentos de apoyo no afectarían la libertad de investigación. Y, efectivamente, fueron numerosos los cambios que aparecieron en la ley, tanto en la estructura del sistema científico y tecnológico (el cambio de denominación de los hasta entonces centros SEP-Conacyt, la creación del Foro Consultivo o el recurso de revisión en el SNI, por ejemplo) como en los instrumentos para reorientarlo. Destaquemos aquí solamente lo que se refiere a los fondos concursables, los cuales aparecieron por primera vez con rango de ley, como instrumentos de apoyo a la actividad científica. Los fondos sectoriales, se estableció en la ley, serían creados a demanda y mediante convenios con las secretarías de Estado y entidades de la administración pública federal; mientras que los fondos mixtos se integrarían con aportaciones de Conacyt y de los gobiernos estatales y municipales para el fomento de la investigación científica y tecnológica, y se destacó que estos fondos tendrían un importante papel para incentivar la descentralización de las actividades científicas y tecnológicas. En ambos fondos, los recursos se entregarían previo convenio y no serían regularizables.

Sin embargo, los fondos no se pusieron en marcha inmediatamente, en el caso de los fondos mixtos, apenas en el 2001 una docena de entidades federativas emitieron la convocatoria respectiva. Al año siguiente, aumentó ligeramente el número de entidades y la cantidad de convocatorias emitidas, precisamente cuando se produjo la reforma más reciente a la normatividad científica, en la cual los fondos mixtos quedaron prácticamente de la misma forma de la ley anterior.

Sin embargo, el principal problema con los fondos mixtos, desde su instrumentación, han sido las reglas de operación y la distribución de los

³⁴Cfr. Conacyt, *Indicadores de actividades científicas y tecnológicas 1990-1999*, México, 2000.

³⁵Según los indicadores de Conacyt, entre 1992 y 1994, casi tres cuartas partes de los apoyos asignados por comités de evaluación fueron para proyectos de investigación y para el fortalecimiento de la infraestructura de las instituciones. Cfr. Conacyt, *op. cit.*

³⁶Por ejemplo se indicaba: "Estos apoyos se otorgarán sin menoscabo de la libertad de investigación que la fracción VII del artículo 3o. de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos consigna a favor de dichas universidades e instituciones de educación superior", Secretaría de Educación Pública, "Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica", *Diario Oficial de la Federación*, viernes 21 de mayo de 1999, p. 24.

recursos. Probablemente se puede atribuir esta situación a que, por un lado, sigue un intrincado procedimiento normativo que va de la convocatoria en los estados, la formación de comités, valoración de propuestas, aceptación, asignación de recursos, seguimiento y evaluación; un largo proceso que prolonga y superpone etapas. Por otro lado, por la intervención de diferentes niveles de gobierno (federal, estatal o municipal) y al interior del gobierno federal entre Conacyt y la Secretaría de Hacienda que hacen difícil la concentración de información.

Las cifras de Conacyt señalan que para el cierre de 2007 los fondos mixtos estaban operando en todas las entidades federativas, con excepción de Oaxaca que estaba en negociación, y según sus datos, en el periodo 2001-2007, el monto de los recursos que había destinado anualmente habían oscilado entre los 213 y los 228 millones de pesos, más otra parte relativamente equivalente de parte de las entidades federativas.³⁷ Si sumamos ambas cifras el promedio anual es de alrededor de los 400 millones de pesos, una cantidad que representa alrededor del 2 o 3 por ciento del presupuesto que ejerce anualmente Conacyt; una proporción más bien pequeña del total. Obviamente el volumen es mayor si considera el acumulado, que es de 2,251 millones de pesos en el periodo. Pero tal vez el dato más relevante para el argumento que estamos tratando de sostener es que, de los 2,574 proyectos apoyados en el periodo, las universidades estatales han obtenido 41 por ciento del total (1,067 proyectos), mientras que los centros públicos de investigación el 16 por ciento y el resto se distribuye entre empresas y otras instituciones, tanto federales como particulares. En cierta medida es explicable el predominio de las universidades estatales, dado que los fondos mixtos se integran parcialmente con recursos de los gobiernos estatales, y su finalidad es fomentar la descentralización de la investigación científica y tecnológica. No obstante, lo que importa subrayar es que estos fondos forman parte de la estructura de incentivos para orientar al conjunto de instituciones universitarias en torno a la investigación, por tanto son una fuerza de atracción para el personal de las universidades que puede tener las condiciones para participar. Según las cifras del SNI, las universidades estatales concentraban 26.2 por ciento del total de miembros en el 2006.³⁸ Pero el incentivo también lo es, por lo menos en términos de aspiración, para el personal que labora en las mismas instituciones y que

está en la búsqueda de elevar su grado de escolaridad o que ya está en el alguno de los programas de formación. Por el contrario, para el caso de la actividad docente no existe ningún programa o fondo similar que incentive la actividad docente.

La regulación del sector privado

En primer lugar y a diferencia del sector público, es importante subrayar que apenas hacia el final de los años noventa, y muy notoriamente a partir de esta década, se comenzaron a dar los primeros pasos para intentar regular y orientar el vertiginoso crecimiento de instituciones del sector privado.³⁹ La educación particular es un tema relativamente amplio y distinto del que interesa en este texto, pero destaquemos solamente la parte que concierne al asunto de los profesores de este sector y de las actividades de investigación.

Normativamente, desde la Constitución Política de 1917, en ese entonces por el principio de laicidad y después, en 1934, por la orientación socialista, los establecimientos particulares, no sin dificultades y a menudo oponiéndose, se han debido sujetar a la vigilancia estatal.⁴⁰ En todo caso, hasta principios de los años ochenta, las instituciones de educación superior particulares buscaron el reconocimiento de validez de sus estudios o la incorporación de sus estudios a una Universidad pública autónoma por ley.⁴¹ Sin embargo, desde fines de los años ochenta, han intentado instaurar sus propios mecanismos de acreditación de estudios a través de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares (Fimpes), una organización fundada en 1981, aunque fue hasta 1996 cuando otorgó su primera acreditación.⁴² La Fimpes agrupa a 113 instituciones, menos del 5 por ciento

³⁹Las cifras muestran que pasaron de apenas una treintena de instituciones particulares en 1950 a 146 en 1980, a 358 en 1990, a 735 en 2000 y a más de 1,500 para el ciclo escolar 2007-2008. Cfr. ANUIES, *op. cit.*, 2000 y *Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno* de FCH. p. 230.

⁴⁰Cfr. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de febrero de 1857", *Diario Oficial*, t. v, 4a. época, núm. 30, 5 de febrero de 1917, pp. 149-161; "Decreto que reforma el artículo 3o. y la fracción XXV del 73 constitucionales", *Diario Oficial*, t. LXXXVII. núm. 35, del 13 de diciembre de 1934, pp. 849-851.

⁴¹Roberto Rodríguez ha realizado una interesante reconstrucción sobre las negociaciones entre la autoridad educativa y las instituciones particulares en torno al Reconocimiento de Validez Oficial (RVOE). Cfr. Roberto Rodríguez, "Relaciones plegiosas", *Suplemento Campus Milenio*, núms. 165, 166, 167 y 168 publicados el 16 y 23 de febrero de 2006, 2, 9 y 16 de marzo de 2006.

⁴²Las referencias y cifras sobre Fimpes, salvo que se indique lo contrario, provienen de la página electrónica de la organización: www.fimpes.org.mx (consultada el 4 de junio de 2008).

³⁷Conacyt, *Fondos mixtos. Conacyt-Gobiernos de los estados, Estadísticas al cierre de 2007*, Presentación. Dirección Adjunta de Desarrollo Regional y Sectorial, México, s/f.

³⁸Conacyt, *Informe general...*, p. 298.

del total de instituciones particulares existentes, aunque cabe reconocer que son las de mayor tradición y consolidación del sector; en conjunto concentran cerca de la mitad del total de la matrícula de instituciones particulares.

El punto que cabe resaltar para nuestros fines es que uno de los capítulos del sistema de acreditación de Fimpes se refiere al personal académico, en donde se establecen 30 criterios que deben cumplir en este terreno sus instituciones afiliadas. Tales criterios se refieren al tipo de contratación y tiempo de dedicación que deben observar; la preparación; la actividad a desempeñar; la evaluación; el desarrollo académico, profesional y docente; y la remuneración, reconocimiento y rescisión de contratos. Por ejemplo, señala que las instituciones deben asegurar “la participación adecuada de profesores de carrera en la enseñanza de sus programas de estudio, dependiendo del nivel de cada programa” y según estándares para cada uno. O bien, que todos los profesores deben contar, al menos, con el grado académico del nivel de estudios en el que imparten su curso y diferentes restricciones según nombramiento y actividad que deben asegurar la calidad de la planta de profesores. En particular, respecto a la labor docente señala que la institución demostrará que “cuenta con normas y procedimientos que rijan la labor docente de sus profesores de acuerdo a la misión institucional”, entre otros aspectos. Además, respecto a la evaluación, señala que la institución debe diseñar procedimientos de evaluación periódica, y difundir y aplicarlos entre todos los profesores. Un diseño que debe ser claro sobre los criterios a evaluar, cómo se evaluará y cuya práctica recomendada tomará en cuenta la opinión de los alumnos y la evaluación del profesor en el salón de clases por profesores de la misma área de conocimiento; además de demostrar que se utilizan los resultados de evaluación.

El capítulo sobre el personal académico es uno de los 11 capítulos que componen el sistema de acreditación de Fimpes. No obstante, en el supuesto de que efectivamente se lleva a cabo el proceso conforme lo establecen las normas y las instituciones quedan plenamente acreditadas en lo que concierne a su profesorado –y al resto de criterios–, estamos hablando de que la Fimpes integra apenas al 5 por ciento del total de instituciones particulares. Más todavía, las cifras de la propia Fimpes señalan que de sus 113 instituciones afiliadas solamente 75 (66 por ciento) están acreditadas. Es decir, en el mejor de los casos, los lineamientos generales para la regulación de la actividad docente y su evaluación, para las instituciones particulares, se refiere a una proporción relativamente pequeña.

En lo que concierne a las actividades de investigación, no es un tema que interese especialmente a las instituciones particulares, debido sobre todo a que en su mayoría, como lo han registrado los estudios al respecto, están orientadas a satisfacer la demanda de estudios profesionales.⁴³ Aunque su participación en la matrícula total del posgrado pasó del 17 al 50 por ciento, entre 1990 y el 2008, lo cierto es que en su mayoría se trata de estudios de especialización y maestría en áreas profesionalizantes, puesto que alrededor del 67 por ciento del conjunto de instituciones particulares solamente ofrecen estudios a nivel de licenciatura, otro 27 por ciento ofrece estudios de posgrado pero solamente a nivel de maestría y el resto, que son las menos, se concentran en estudios de licenciatura y posgrado, hasta el doctorado, o bien, solamente a nivel de posgrado.⁴⁴ Igualmente, si vemos el número de miembros del SNI con el que cuentan las universidades privadas, también podremos constatar que es poco significativo, alrededor del 4 por ciento del total, para el año 2007.

La planeación estratégica

En el año 2000, en el marco de la alternancia en el gobierno federal y en continuidad con las líneas de política educativa que se venían impulsando, la autoridad educativa diagnosticaba que no solamente el nivel de escolaridad del personal académico era insuficiente, como reiteradamente hemos anotado aquí, también advertía que no había políticas institucionales ni programas para habilitarlos en actividades docentes.⁴⁵

En correspondencia, la SEP ajustó sus procesos de aseguramiento de la calidad y sus procesos de planeación. En lo que corresponde al primer aspecto, emitió un nuevo acuerdo para los trámites y otorgamiento del RVOE en el 2000, a la vista de que a los pocos meses se crearía el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes) y sería una de las vías para facilitar los trámites de reconocimiento oficial. El Consejo es un organismo acreditador de acreditadores, esto es, confiere reconocimiento

⁴³Carlos Muñoz Izquierdo, M. A. Núñez G. y Y. M. Silva Laya, *Desarrollo y heterogeneidad de las instituciones de educación superior particulares*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2004; Adrián Acosta Silva, *La educación superior privada en México*. IESALC-UNESCO, 2005.

⁴⁴Las cifras provienen del *Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno* de Felipe Calderón, México, 2008, p. 270. Los porcentajes de las instituciones están tomados de Julio Rubio, *La política educativa...*, op. cit., p. 38.

⁴⁵Cfr. Secretaría de Educación Pública, *Programa Nacional...*, op. cit., p. 193.

formal por cinco años –renovables por periodos iguales– a organizaciones cuya actividad sea acreditar programas. Esta medida importa para el caso de las instituciones particulares, y particularmente de Fimpes, porque, como lo sugiere Roberto Rodríguez, implicaba para Fimpes la promoción de su propio sistema de acreditación y el visto bueno de la SEP a tal mecanismo.⁴⁶ Efectivamente, el nuevo acuerdo para el otorgamiento de RVOE (Acuerdo 279), en su título IV “Del programa la simplificación administrativa”, previamente negociado con Fimpes, establecía solamente cuatro criterios que si cumplían los particulares podían solicitar su RVOE y obtenerlo en un plazo de 60 días.⁴⁷ Los criterios incluían cumplir con requisitos de planta de personal, infraestructura, programas y una antigüedad de 10 años ofreciendo el servicio con reconocimiento, pero sobre todo que las instituciones estuvieran “acreditadas por una instancia pública o privada, con la cual la Secretaría de Educación Pública haya convenido mecanismos de evaluación de la calidad del servicio educativo” (artículo 43, fracción V). Es decir, por alguno de los organismos acreditadores reconocidos por Copaes o bien acreditada por Fimpes.

Uno de los aspectos que conviene destacar es que el Acuerdo estableció requisitos relativamente sencillos de cumplir sobre el personal docente, como niveles de formación y experiencia laboral en correspondencia con los grados a impartir. Aunque para los profesores de carrera señaló que, preferentemente, se requeriría poseer un nivel académico superior a aquel en el que desempeñarían sus funciones y además que debían impartir un determinado porcentaje de los cursos (variable según nivel y tipo de curso). Por ejemplo, ninguno para técnico superior y al menos el 50 por ciento para doctorado. El Acuerdo estableció la salvedad de que si no se alcanzaba el porcentaje establecido de profesores de carrera para cierto programa, la institución debía “presentar a la autoridad educativa para su aprobación, una justificación detallada al respecto conforme al área del conocimiento en que se ubique el plan de estudios, el nivel del mismo, la modalidad educativa, el objetivo general del propio plan y el modelo educativo propuesto para los estudios de referencia” (artículo 10 fracción II).

⁴⁶Roberto Rodríguez, “Relaciones peligrosas. La polémica sobre las universidades patito y las negociaciones SEP-FIMPES en torno al RVOE. Tercera parte”, *Suplemento Campus Milenio*, núm. 167, 2 de marzo de 2006.

⁴⁷SEP, “Acuerdo número 279 por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios de tipo superior”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de julio de 2000.

Habría que considerar que los criterios eran para dar paso a la actividad de los organismos acreditadores, como Fimpes y los reconocidos por Copaes. A su vez, las acreditaciones de estos últimos descansan en las evaluaciones realizadas por los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), organismos no gubernamentales creados en 1991, como parte de una de las líneas de evaluación de la CONAEVA, y cuyo principal propósito era realizar una evaluación diagnóstica de programas académicos y la correspondiente acreditación de programas y entidades académicas.⁴⁸ Sin embargo, los CIEES solamente realizaron evaluación diagnóstica y no la acreditación, esta última, como ya lo indicamos, se reservó para los organismos reconocidos por el Copaes, pero descansa en la evaluación de los CIEES, quienes desde el 2001 asignan una calificación al programa evaluado conforme su nivel de consolidación: nivel 1 para los que tienen posibilidad de lograr ya la acreditación; nivel 2 para los que la obtendrán en el plazo medio; y nivel 3 para los que serán acreditados en el largo plazo. Lo que debemos anotar es que cada comité de evaluación, actualmente son nueve, estableció sus propios lineamientos conforme área de conocimiento y en cada uno se consideraron determinados criterios para valoración de la planta de profesores, aunque en su mayoría coincidían en valorarla por la participación de profesores de tiempo completo en la planta de personal, el nivel de formación y las normas de contratación.

Según las cifras más recientes disponibles, entre 1991 y 2007 los CIEES han evaluado 3,300 programas.⁴⁹ La cantidad de programas evaluados y sectores ha ido en aumento paulatinamente, aunque en realidad todavía representan una porción relativamente pequeña del total y no todos están acreditados. Desde 1991 y hasta el 2003 solamente se concentró en los programas de las universidades públicas; posteriormente, a partir del 2004, incluyó la evaluación de los programas de las universidades tecnológicas; después, en el 2005, los programas de los institutos tecnológicos federales y algunas instituciones particulares. A pesar de que los más de 3,000 programas evaluados constituyen una cifra importante, debe considerarse que al comienzo de esta década el total de programas (licenciatura y posgrado) sumaban alrededor de 10,000, por lo que la proporción de programas evaluados adquiere otra dimensión. Más todavía, si en el 2007 de los más de

⁴⁸Víctor A. Arredondo, “La estrategia...”, *op. cit.*

⁴⁹CIEES, “Programas educativos de licenciatura y técnico superior evaluados por los CIEES y clasificados en el nivel I de su padrón (acreditables)”, *Suplemento* (insertado en el periódico *Reforma*, julio de 2007), 20 pp.

2,000 programas evaluados solamente 1,404 (el 66 por ciento) lograron la acreditación, entonces estamos hablando que frente al total de programas existentes, los acreditados son una proporción más pequeña aún. En resúmenes cuentas, al igual que con Fimpes, la evaluación y posterior acreditación de programas bajo la responsabilidad de CIEES y Copaes son, en el mejor de los casos y de llevarse a efecto tal y como lo dicen los lineamientos, para un reducido número de programas y concentrados en los aspectos de nivel de formación y tiempo de dedicación.

Por último, en consecuencia con el diagnóstico del bajo nivel de formación de los profesores y la ausencia de políticas institucionales y programas para habilitarlos como tales, el otro componente que la SEP puso en marcha en esta década fue el de la planeación institucional. En realidad, lo que hizo fue diseñar un programa, a nivel institucional y previendo un proceso participativo, en el que quedaron integradas las diferentes líneas de acción para el subsistema y, lo más importante, asociado a recursos extraordinarios. Lo denominaron Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y su principal cometido, como lo destacó la propia SEP, sería fortalecer la planeación estratégica y participativa en las instituciones y “mejorar la calidad de sus programas educativos y procesos de gestión”.⁵⁰

El tema de la investigación, la actividad docente, su evaluación o incluso el personal académico como tal, no apareció en los objetivos generales del PIFI. Los objetivos pretendían un alcance mayor, entre otros, esencialmente a la posibilidad de cumplir con los planes de desarrollo que cada institución debía elaborar participativamente, elevar la calidad de los programas educativos y homogeneizar la calidad intra e interinstitucionalmente.⁵¹ Sin embargo, el programa en sus diferentes versiones también reconocía la importancia de la participación del personal académico para cumplir con sus propósitos, sobre todo respecto del aprendizaje de los estudiantes y principalmente si se mejoraba la habilitación y consolidación del personal académico. Esto es, nuevamente la preocupación estaba centrada en el incremento de los grados escolares del profesorado y en avanzar en la mejora de condiciones (habilitación) para desarrollar su actividad.

En la evolución de las diferentes versiones del PIFI se fueron realizando ajustes, como la clasificación de los cuerpos académicos en función

de su grado de avance (en formación, en consolidación y consolidados) a partir del 2003 y en consecuencia con lo que planteaba el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) o el cumplimiento de un proyecto integral por parte de las dependencias, pero lo que habría que enfatizar es que, nuevamente, el programa tenía como principal destinatario y como punto de llegada al personal de tiempo completo y la presión por realizar investigación.⁵² Es decir, la estructura de incentivos generalizada colocaba, nuevamente, en el horizonte de aspiraciones a un personal académico con dedicación exclusiva y centrado en actividades de investigación. El problema es que, por un lado, no todas las instituciones se pueden ajustar a ese perfil y, por otro, no existía, ni existe, un programa similar para incentivar la actividad docente.

Finalmente, como ya lo hemos indicado, hacia mediados de la década actual ya se habían hecho notorios los avances en el terreno de la formación de profesores y en los tiempos de dedicación, sin duda porque eran iniciativas reiteradas en los programas gubernamentales y el efecto se acumulaba, aunque también por la incorporación de las diferentes líneas de acción en los PIFI. No obstante, sobre la actividad docente propiamente, la administración 2000-2006 concluyó sin que se hubiera resuelto el problema de un nuevo marco normativo del programa de estímulos al desempeño del personal docente, uno de los principales ejes que regulan y orientan la actividad del profesorado, y por tanto sin alterar el desempeño del personal académico.

La administración 2007-2012, prácticamente planteó continuar con las mismas líneas de acción que ya se venían realizando. Incluso, en su programa sectorial prescindió del diagnóstico –ya no del personal académico ni siquiera del nivel educativo– y enumeró casi las mismas medidas que la administración precedente había propuesto, aunque casi sin comprometer metas.⁵³ Por ejemplo, el único compromiso que estableció respecto al personal académico fue que el porcentaje de profesores de tiempo completo con posgrado con cursos de capacitación y actualización pasaría de 56 a 72 por ciento en el periodo.⁵⁴ El resto de medidas sobre el profesorado, más bien

⁵²Un examen de las iniciativas sobre el profesorado para el periodo 2000-2006 y particularmente las que se plantearon en el PIFI, se puede consultar en: Alejandro Canales y María del Carmen Gilio, “La actividad docente en el nivel superior: ¿Diferir el desafío?”, Mario Rueda (coord.), *La evaluación de los profesores como recurso para mejorar su práctica*, México, UNAM-IISUE, Plaza y Valdés, 2008, pp. 17-38.

⁵³Secretaría de Educación Pública, *Programa sectorial...*, op. cit.

⁵⁴*Ibidem*, p. 15.

⁵⁰Cf. SEP-SESIC, *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional. Lineamientos para su formulación y presentación*, 2002, México, 19 pp.

⁵¹SEP-ESIC, *Segundo proceso para actualizar el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional*, Guía PIFI. 3.0., 2003, México, 91 pp.

se plantearon en términos generales, sin precisar tiempos ni formas, tales como: continuar con el Promep; “aumentar las plazas y apoyos destinados a la incorporación de nuevos profesores de tiempo completo con perfil deseable”; “promover la renovación de las prácticas docentes, establecer incentivos a la innovación educativa y favorecer el establecimiento de un sistema de evaluación y certificación de profesores”; o bien, “propiciar el desarrollo de la carrera académica, revisar de manera integral las condiciones laborales y los estímulos al personal académico y diseñar mecanismos para hacer posible la recuperación de su salario”, entre otras (p. 27). Desafortunadamente, el programa no precisó cómo, cuándo ni cuál sería el alcance de estas medidas. Todavía menos lo hizo respecto al tema de evaluación, ahí ni siquiera mencionó el problema de la normatividad de los programas de incentivo, de forma ambigua simplemente indicó que se promoverían “reformas al marco jurídico para contribuir a dar objetividad y confiabilidad a los procesos de evaluación, acreditación y certificación” (p. 59).

Conclusiones

En resumidas cuentas, como se anotó en las páginas previas, el diagnóstico coincidente desde fines de los años ochenta es que el personal académico de las instituciones de educación superior, y particularmente de las universidades, presentaba serias deficiencias en su nivel de calificaciones formales y su tiempo de dedicación era más bien irregular, por tanto los esfuerzos de las iniciativas se dirigieron precisamente a tratar de mejorar ambos aspectos.

El supuesto ha sido que si una institución educativa cuenta con una planta de personal con altos niveles de formación (o de grados escolares) y se dedica de tiempo completo a la actividad, necesariamente será un buen académico (tanto investigador como profesor) y por tanto elevará la calidad educativa. En efecto, los estudios sobre eficacia escolar, así como sobre los factores más sobresalientes que influyen en el aprendizaje y sobre la calidad educativa, muestran que las características o calidad del docente es uno de los factores más decisivos al interior de los marcos institucionales. Es decir, considerando tales evidencias, son correctas las medidas que se adoptaron para el profesorado.

Las cifras sobre el personal académico han sido muy cambiantes en las últimas tres décadas y no son actualizadas de forma permanente, tanto en lo que se refiere a grados escolares como en tiempo de dedicación, edad o tipo de

régimen. Además, a la fecha persiste el problema de que no se conoce el dato exacto del número de profesores que laboran en las instituciones, oficialmente solamente se cuenta con el dato de plazas académicas, pero no el de personas. Sin embargo, por los datos que se conocen, se puede advertir que se han logrado avances muy importantes en correspondencia con el diagnóstico que se hizo: el profesorado de tiempo completo se incrementó 13 puntos porcentuales en el lapso de las últimas tres décadas y casi en la misma proporción disminuyó el de asignatura, y ahora cuatro de cada diez profesores cuentan con estudios de posgrado. Los resultados han sido más notorios para los profesores de tiempo completo –el perfil que se ha privilegiado– y especialmente en las universidades estatales en la última década, en donde los profesores de tiempo completo con estudios de posgrado casi se duplicó y el volumen de profesores habilitados de tiempo completo se incrementó 66 por ciento.⁵⁵

No obstante, a pesar de los resultados positivos que se pueden mostrar en la composición del personal, el problema es que las iniciativas y programas que se han adoptado, siguen una estructura de incentivos que alienta al conjunto de instituciones y profesorado a realizar actividades de investigación y a subestimar la actividad docente. Se supone que las funciones de una Universidad, por ello la denominación, se distribuyen equilibrada y razonadamente entre la investigación, la docencia y la difusión; por tal motivo se insiste en que no se puede concebir a un investigador que no enseñe o a un profesor que no investigue y por eso la distribución de funciones en la mayoría de universidades. Es un debate aparte el vínculo entre ambas funciones y merecería un tratamiento por sí mismo, pero lo que conviene notar es que en la actualidad, tanto por la dinámica de avance del conocimiento como por el reiterado discurso de sociedades o economías basadas en el conocimiento, el tema de la investigación o de la generación de nuevos conocimientos ha adquirido un lugar central en las políticas hacia las instituciones educativas y en los modelos de Universidad, una de cuyas expresiones es la competencia institucional en los nuevos campos de conocimiento (biotecnología o nanotecnología, por ejemplo) o en la relevancia que se le otorga a las clasificaciones internacionales de universidades (los rankings). Los países en desarrollo no han estado exentos de ese debate, pero en ellos se ha tratado más bien de una preocupación relativamente simulada, porque difícilmente pueden orientar sus subsistemas en las condiciones en las que funcionan la mayoría de sus instituciones o competir

⁵⁵Julio Rubio, *op. cit.*, pp. 63 y ss.

internacionalmente con las universidades de los países llamados centrales, por ello se ha sugerido que concentren sus esfuerzos en una o dos instituciones y que no aspiren a ingresar en la arena de las instituciones de primer nivel sino, realísimamente, en el segundo circuito.⁵⁶

Sin embargo, la estructura de incentivos que se ha adoptado en el subsistema de educación superior en México, precisamente, ha privilegiado el modelo de investigación para el conjunto de instituciones educativas y ha menospreciado la actividad docente. La existencia misma del SNI, los criterios o los perfiles en la evaluación del desempeño individual, los beneficiarios de los fondos competitivos o el personal que puede optar por avanzar en grados escolares, así lo muestra. No necesariamente la dedicación de tiempo completo o la obtención de un posgrado se traducen en la calificación para realizar actividades de investigación, como tampoco en la calificación para una mejor actividad docente. Tal vez pueden ser condiciones que mejoren las condiciones laborales del personal, su carrera y probablemente su desempeño, pero nada asegura que también mejore la efectividad y la eficacia de su labor; la relación no es directa ni inexorable.

Además, aunque el volumen de profesores de tiempo completo se ha incrementado, todavía sigue siendo menor respecto del total de personal (menos de la mitad) así que hablamos de una proporción minoritaria que cumple el perfil establecido. Sin embargo, el personal de tiempo completo no es el que se identifica fundamental ni exclusivamente con la actividad docente, puesto que se espera que además investigue y realice tareas de difusión. Si bien es posible que una proporción importante de profesores que contaban con nombramiento de asignatura pasaran a ocupar un puesto de tiempo completo, lo cierto es que los profesores de asignatura no han sido ni son el centro de atención de las iniciativas, tampoco, por tanto, la docencia ha ocupado un lugar relevante. En definitiva: la imagen objetivo que las líneas de política de las últimas décadas han dibujado no corresponde con la del docente, en todo caso se identifica más con un modelo de académico que ha privilegiado la investigación como función deseable, pero que es imposible que el conjunto de instituciones la pueda realizar.

Entonces, la estructura de incentivos del sistema educativo funciona para desalentar la actividad docente e impulsar el desarrollo de otras funciones que directamente se le oponen. Además del SNI que expresamente

recompensa tareas de investigación y no las de docencia, está el acicate de buscar mayores grados escolares que motivan el abandono del aula para realizar otras funciones, o la fuga hacia arriba de los niveles educativos: de la docencia a nivel bachillerato a la del nivel profesional, y de ésta a la del posgrado, o bien, a la dedicación exclusiva a las tareas de investigación. Las recompensas que se otorgan por realizar una u otra actividad, sean económicas o simbólicas y como lo sabe el conjunto del personal, no son similares en uno y otro caso. Por ello tampoco es de extrañar el poco aliciente que ofrece la actividad docente y su debilidad.

En estos términos, habría que reconocer que algunas de las medidas que se adoptaron en el subsistema de educación superior tuvieron la virtud de tratar de mejorar las precarias condiciones de dedicación y los grados escolares del personal, condiciones que parecían imprescindibles para mejorar la calidad educativa. Sin embargo, al mismo tiempo, quedó instalada una estructura de incentivos que tiende a reforzar la búsqueda de grados y la dedicación exclusiva para abandonar las actividades docentes, y para acercarse al modelo de Universidad de investigación (o de clase mundial) como modelo dominante, pero sin la posibilidad de que se convierta en realidad para la gran mayoría de instituciones, las cuales están más bien presionadas por cubrir las actividades docentes de una pujante demanda de estudios profesionales. El problema es doble: por un lado, persistir en un modelo que ni se puede poner en práctica ni se ajusta a todas las instituciones y, por otro, abandonar al deterioro una actividad que es central para la mayoría de universidades y para la formación de miles de jóvenes. Después de casi dos décadas de experimentar con un esquema de incentivos que ha probado no ser el mejor camino para recompensar a los buenos profesores y alentar a quienes no lo son para que lo intenten, probablemente es tiempo de rectificar.

Bibliografía

- ACOSTA SILVA, Adrián (2005), *La educación superior privada en México*, IESALC-UNESCO.
- ALTBACH, Philip (2007), "Peripheries and Centres: Research Universities in Developing Countries", *Higher Education Management and Policy*, vol. 19, núm. 2, OCDE, pp. 111-134.
- ARREDONDO, Víctor A. (1992), "La estrategia general de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior", en *Evaluación, promoción de la calidad*

⁵⁶Philip Altbach, "Peripheries and Centres: Research Universities in Developing Countries", *Higher Education Management and Policy*, vol. 19, núm. 2, OCDE, 2007, pp. 111-134.

- y *financiamiento de la educación superior; experiencias en distintos países*, México, SEP, CONAEVA, pp. 157-170.
- _____ (1991), "¿A dónde debe conducir la evaluación de la educación superior?", en *Revista de la Educación Superior*, núm. 79, pp. 159-172, México, ANUIES.
- CANALES, Alejandro (2001), *La experiencia institucional con los programas de estímulo: la UNAM en el periodo 1990-1996*, Serie Tesis núm. 32, DIE-Cinvestav.
- _____ y María del Carmen Gilio (2008), "La actividad docente en el nivel superior: ¿Diferir el desafío?", en Mario Rueda (coord.), *La evaluación de los profesores como recurso para mejorar su práctica*, México, UNAM-IISUE, Plaza y Valdés, pp. 17-38.
- COOMBS, Phillipe (coord.) (1991), *Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México*, México, SEP/FCE.
- DARLING-HAMMOND, Linda (2000), "Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence", *Education Policy Analysis Archives*, vol. 8, núm. 1 (<http://epaa.asu.edu/epaa/v8n1/index.html#note1>).
- DÍAZ BARRIGA, Ángel y Teresa Pacheco Méndez (comps.) (2007), *Evaluación y cambio institucional*, México, Paidós, 227 pp.
- FUENTES MOLINAR, Olac (1991), "La agenda política de los 90: las cuestiones críticas", *Universidad Futura* 3 (8 y 9), UAM-A, pp. 5-12.
- GIL ANTÓN, Manuel (2004), "Amor de ciudad grande: una visión general del espacio para el trabajo académico en México", en Philip G. Altbach (coord.), *El ocaso del gurú. La profesión académica en el tercer mundo* (Cultura universitaria/Serie ensayo 77), México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- GIL ANTÓN, Manuel et al. (1994), *Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos*, México, UAM-A.
- IBARRA COLADO, Eduardo (1993), "Neoliberalismo, educación superior y ciencia en México. Hacia la conformación de un nuevo modelo", en E. Ibarra Colado (coord.), *La Universidad ante el espejo de la excelencia. En juegos organizacionales*, México, UAM-I.
- KENT SERNA, Rollin (1986a), "¿Quiénes son los profesores universitarios? Las vicisitudes de una azarosa profesionalización", *Crítica* 86(28), México, UAP.
- _____ (1986a), "Los profesores y la crisis universitaria", *Cuadernos Políticos* (46), México, Era, pp. 41-54.
- MENDOZA ROJAS, Javier (2008), *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 380 pp.
- MESSMACHER, Miguel (2000), "Políticas de estabilización en México, 1982-2000", en Banco de México, *Estabilización y política monetaria: la experiencia internacional*, México, pp. 355-397.
- MUÑOZ GARCÍA, Humberto (2002), *Universidad: política y cambio institucional* (Colección: Problemas Educativos en México), México, CESU-UNAM y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 259 pp.
- MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos, M. A. Núñez G. e Y. M. Silva Laya (2004), *Desarrollo y heterogeneidad de las instituciones de educación superior particulares*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- NEAVE, Guy (1990), "La educación superior bajo la evaluación estatal. Tendencias en Europa occidental 1986-1988", *Universidad Futura* 2(5), México, UAM-A, pp. 4-16.
- PADUA, Jorge (1994), "La crisis en la educación superior y la reforma de las universidades", en Roberto Rodríguez Gómez y Hugo Casanova Cardiel (coords.), *Universidad contemporánea: racionalidad política y articulación social*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad, Miguel Ángel Porrúa, pp. 111-169.
- RODRÍGUEZ, Roberto (1994), "La modernización de la educación superior en perspectiva", en Roberto Rodríguez Gómez y Hugo Casanova Cardiel (coords.), *Universidad contemporánea. Racionalidad política y vinculación social*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad, Miguel Ángel Porrúa, pp. 171-197.
- _____ (2006), "Relaciones peligrosas". *Suplemento CampusMilenio*, núm. 165, 166, 167 y 168 publicados el 16 y 23 de febrero, 2, 9 y 16 de marzo de 2006.
- RUBIO OCA, Julio (coord.) (2006), *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: un balance*, Secretaría de Educación Pública-Fondo de Cultura Económica.

Documentos

- ANUIES (2000), *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de ANUIES*, México.
- _____, *Anuario Estadísticos 1980-1999*, México, ANUIES.
- CONACYT, *Informe general del estado de la ciencia y la tecnología 2007*, México.
- _____, *Fondos mixtos. Conacyt-Gobiernos de los estados. Estadísticas al cierre de 2007*. Presentación. Dirección Adjunta de Desarrollo Regional y Sectorial, México, s/f.
- CONACYT (2000), *Indicadores de actividades científicas y tecnológicas 1990-1999*, México.
- Poder Ejecutivo Federal (1989), *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México.
- Presidencia de la República (2007), *Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno*, Felipe Calderón Hinojosa, México.
- _____ (2008), *Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno*, Felipe Calderón Hinojosa, México.
- Secretaría de Educación Pública (1993), "Ley General de Educación", *Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio.

- _____ (1999), "Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica", *Diario Oficial de la Federación*, viernes 21 de mayo.
- _____, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México.
- _____, *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México.
- SEP-SESIC (2002), *Programa Integral de Fortalecimiento institucional. Lineamientos para su formulación y presentación*, México.
- _____ (2003), *Segundo proceso para actualizar el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, Guía PIFI. 3.0*. México.